

Excelentíssimo Senhor  
Presidente da Câmara Municipal

RETIRADO PELO AUTOR

13/08/2021

**PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 185/2021**

“Dispõe sobre a obrigatoriedade da fiscalização de emissão de ruídos sonoros provenientes de escapamento de veículos automotores e fora das normas estabelecidas nesta lei, e dá outras providências.”

**A Câmara Municipal de São João da Boa Vista, APROVA:**

Art. 1º Torna-se obrigatória a fiscalização da emissão de ruídos sonoros provenientes de escapamento de veículos automotores fora das normas estabelecidas nesta lei.

Art. 2º A fiscalização deverá ser realizada sobre a instalação de dispositivos e similares que intensificam potencialmente o ruído emitido nos escapamentos de veículos automotores.

Art. 3º A fiscalização poderá ser realizada por meio da Polícia Militar, por delegação, e pelo Departamento de Segurança e Trânsito do município – SETRAN.

§1º As diretrizes gerais e os limites máximos de emissão de ruídos seguirão as definições previstas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

§2º Os procedimentos de medição seguem o estabelecido pela NBR 9714/2000 e suas atualizações.

§3º Poderá ser utilizado o aparelho decibelímetro para a medição sonora dos escapamentos dos veículos automotores.

Art. 4º A edição de normas complementares, com as devidas penalidades, deverão ser definidas posteriormente para a fiel execução desta lei.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Plenário Dr. Durval Nicolau, 19 de agosto de 2021.

COMISSÕES

Justiça, Trabalho e  
Meio Ambiente

DATA: 31/08/2021

PR. PRESIDENTE

**JÚNIOR DA VAN  
VEREADOR - PSD**

## **JUSTIFICATIVA**

Este Projeto de Lei tem como escopo prevenir a poluição sonora no município, emitida pela ausência ou modificação de abafadores e silenciadores de escapamentos em veículos automotores.

Todo o conjunto do escapamento configura um sistema de exaustão desenvolvido para reduzir o nível de ruído provocado pela combustão dos gases rio motor e o ruído provocado pelo choque dos gases com o meio ambiente.

É, portanto, um componente fundamental para o desempenho, segurança, conforto e civilidade no uso do veículo, sendo a ausência ou modificação do componente silenciador/abafador um fator de risco não só para o bom desempenho do motor, como também para o meio ambiente, já que um escapamento com problemas emite gases nocivos.

Além disso, a poluição sonora afeta tanto o motorista quanto todos que precisam suportar a passagem do veículo por perto.

Nesse sentido, diversas resoluções do CONAMA dispõem sobre os limites máximos de poluição sonora que os veículos rodoviários automotores poderão emitir, sendo necessário, portanto, o exercício do poder de polícia para viabilizar a concretização e eficácia dos atos normativos que tratam do assunto.

**JÚNIOR DA VAN  
VEREADOR - PSD**

Porto Alegre, 26 de agosto de 2021.

### Orientação Técnica IGAM nº 21.144/2021

I. O Poder Legislativo do Município de São João da Boa Vista solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 185, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade da fiscalização de emissão de ruídos sonoros provenientes de escapamento de veículos automotores e fora das normas estabelecidas nesta lei, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre determinadas matérias de interesse local.

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza<sup>3</sup> ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva<sup>4</sup> explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> ARTIGO 7º:- Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>3</sup> A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

<sup>4</sup> Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Especificamente no caso do projeto de lei em análise, a bem da verdade constata-se que o texto se reporta a obrigações que, ao fim e ao cabo, competem ao Executivo fazer, no caso, quanto à fiscalização da emissão de ruídos sonoros provenientes de escapamento de veículos automotores. Ora, toda e qualquer fiscalização no Município, seja da regularidade de estabelecimentos, seja do cumprimento da legislação, cabem aos fiscais que, por assim dizer, são servidores do Executivo ocupantes de cargos para desempenhar justamente a função fiscalizatória que compete àquele Poder.

Certamente, esta fiscalização, se já não é realizada pelo Município, deverá ser feita no âmbito das competências do Código de Posturas, uma vez que por “posturas” entenda-se normas que objetivam a regular o comportamento das pessoas e suas manifestações enquanto atividade econômica ou não, a fim de propiciar a convivência e a civilidade no Município e, ainda, sem causar riscos ou danos ao ambiente urbano, ao patrimônio, à saúde e ao sossego públicos, inclusive a poluição de caráter sonora e visual.

Outrossim, observa-se também que o projeto de lei em análise, de origem parlamentar, acaba por dispor no seu art. 3º sobre uma medida que não é de competência do Município nem do Legislativo: a delegação de atribuições a um órgão estadual (Polícia Militar), o que, na prática, se faz através da celebração de convênios e instrumentos similares pelo Município.

Com relação à celebração de convênios e outros instrumentos pelo Executivo, esclareça-se que estes são atos típicos de gestão próprio daquele Poder, não necessitando, em princípio, de autorização legislativa.

Esse é o entendimento de jurisprudência já consolidada. Como paradigma, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn nº 177-9, interposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e publicada no DJU em 25 de outubro de 1996, para declarar inconstitucional o § 2º do art. 82 da Constituição Estadual, que determinava que os convênios “somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembleia Legislativa”. Entenderam os julgadores que o dispositivo ofendia a harmonia e independência que deve nortear as relações entre Poderes municipais. A título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS) segue o mesmo entendimento de

considerar inconstitucional a autorização legislativa para celebração de convênios, a exemplo da seguinte ementa de sua jurisprudência:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. Artigo 15, parte final, da Lei n.º 4.857, de 11 de novembro de 2011, **que condiciona a contratação, parcerias ou convênio**, para fins de instalação e operação de sistema de videomonitoramento em vias públicas, à prévia autorização legislativa. **Ingerência indevida que malfere os princípios da independência e harmonia entre os Poderes. A deliberação sobre tal matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo.** Sanção que não convalida o vício de iniciativa. Presença de vício de inconstitucionalidade formal insanável, por afronta aos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III, VII e XXI, todos da Constituição Estadual combinados com o artigo 2º da Carta Federal. **JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050620251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/12/2012) (grifou-se)

A título de exemplos, também o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP) compartilha do mesmo entendimento de outros Tribunais, conforme demonstram as seguintes ementas de sua jurisprudência:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 29, XV, e 30, XI, da Lei Orgânica do Município de Andradina que **impõem ao Executivo consultar previamente a Edilidade para autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios, bem como aprovar convênios celebrados entre o Município e a União, o Estado**, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais. Violação do princípio da separação dos poderes. **Invasão da reserva da Administração**, com ofensa aos artigos 2º, 5º, 47, II e XIV da Carta Bandeirante, aplicável ao Municípios por força do art., 144 da citada Carta. **Imposição que restringe a autonomia do Executivo para decidir sobre atos da gestão da administração. Precedentes. Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167852-88.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018; Data de Registro: 29/11/2018) (grifou-se)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve os incisos XIV do artigo 32 e XI do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxeram a **competência da Câmara Municipal para autorizar e aprovar a celebração de convênio**, consórcio, acordo ou instrumento equivalente – **Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo – Celebração de convênios, consórcios e acordos são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da reserva da Administração Pública, que é de competência exclusiva do Poder Executivo – Afronta ao princípio da separação de poderes – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061166-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos;



Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 11/10/2018) (grifou-se)

Uma vez celebrado o convênio, a providência que compete ao Chefe do Poder Executivo é comunicar à Câmara, como previsto no art. 116, § 2º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos<sup>5</sup>. De qualquer forma, embora não se veja nada de grave em submeter diligentemente os interesses do Município na celebração de convênios e parcerias ao conhecimento prévio da Câmara de Vereadores, repita-se que, a rigor, tal não seria necessário constar como obrigação em lei.

Esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos outros entes federativos<sup>6</sup>, pois parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro.

III. Diante do exposto, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 185, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista que se refere explicitamente a matérias de competência reservada ao Poder Executivo como fiscalização e celebração de convênios ou instrumentos de delegação com outros entes, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

O IGAM permanece à disposição.

**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM

<sup>5</sup> Art. 116. [...]  
(...)

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador **dará ciência do mesmo** à Assembléia Legislativa ou à **Câmara Municipal respectiva**. (grifou-se)

<sup>6</sup> Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.**

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de São João da Boa Vista:

ARTIGO 2º:- O Governo Municipal é exercido pela Câmara de Vereadores e pelo Prefeito. (grifou-se)

PARÁGRAFO ÚNICO:- **O Legislativo e o Executivo são poderes do Município, independentes e harmônicos entre si.** (grifou-se)