



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0405/25.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Kenji Ito, que altera o art.147 da Lei 16.402, de 22 de março de 2016 (que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo), para fixar novo limite de horário de funcionamento para estabelecimentos que comercializem bebida alcoólica.

A Justificativa esclarece que o projeto “visa alterar o horário de fechamento de estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas e que operam com portas, janelas ou quaisquer vãos abertos, ou ainda, que utilizam terraços, varandas ou espaços assemelhados, passando o limite de fechamento de 1h da manhã para 22h” (*sic* - a rigor, 23h, nos termos do projeto). Essa alteração, segundo o autor, “justifica-se por uma série de razões que envolvem o bem-estar social, segurança pública e a convivência harmoniosa da população com os comércios estabelecidos em áreas residenciais”.

Vê-se que a alteração proposta para o art. 147 da Lei nº 16.402, de 2016, pretende ampliar o horário de restrição de funcionamento dos bares que funcionem com portas, janelas ou quaisquer vãos abertos, que hoje compreende o período da 1h às 5h, e que, com a alteração sugerida, passaria a ser das 23h às 6h do dia seguinte.

Sob o ponto de vista jurídico, a propositura reúne condições para seguir em tramitação.

Inicialmente, cumpre observar que a matéria de fundo veiculada pelo projeto traduz nítido interesse local, encontrando respaldo na competência legislativa do Município, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal, e 13, I e XIV, da Lei Orgânica Paulistana.

Sob o prisma formal, o projeto fundamenta-se no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Segundo Hely Lopes Meirelles (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

De se ressaltar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Por outro lado, a propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição, cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (*in* Direito Administrativo, 13ª edição. Brasília: Ímpetus. p.157), expressa que o “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade. Incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas.

A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da



Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa. Nesse sentido, a lição de Marçal Justen Filho (in Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469):

“O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização.”

Pertinente mencionar, por fim, as lições de Hely Lopes Meirelles acerca do exercício do poder de polícia da atmosfera, especialmente em relação aos ruídos incômodos. Transcreve-se:

“Os ruídos incômodos constituem outro ponto relevante para a polícia da atmosfera, visto que são altamente prejudiciais à vida psíquica dos cidadãos. Indústrias existem excessivamente ruidosas, que, por isso mesmo, devem funcionar afastadas dos centros habitados ou com dispositivos destinados a impedir a propagação de seus ruídos. A ciência médica já proclamou os efeitos prejudiciais dos ruídos persistentes, estridentes e incômodos, responsáveis em boa parte pelos distúrbios nervosos dos cidadãos.

O saudoso professor de direito municipal Alcides Greca observou, com muita agudeza, que as sirenes das fábricas, os sinos das igrejas as buzinas e os escapes dos automóveis, os silvos dos fiscais de tráfego, os gritos dos vendedores ambulantes e os alto-falantes dos aparelhos de rádio produzem uma barafunda insuportável nos centros das grandes cidades quando não são reprimidos ou controlados pelas autoridades. Esse excesso de ruídos não só produz incômodo as pessoas nervosas, mas termina por enfermar as sãs.

Certo é que quem elege uma cidade para sua residência deve suportar os ônus que ela apresenta; mas é dever do Poder Público amenizar, tanto quanto possível, a propagação de ruídos incômodos aos habitantes.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

especialmente nas horas de repouso. A esse propósito o autor já teve oportunidade de decidir, em demanda entre vizinhos originada por ruídos incômodos, que o rumor das indústrias e a agitação do comércio se impõem ao cidadão como ônus normais da vida urbana, em contraprestação das múltiplas vantagens que essas atividades lhes proporcionam; mas o ruído anormal, excessivo, insuportável, principalmente à noite, apresenta-se como ato antijurídico, ofensivo ao direito ao descanso e ao sossego, irrecusável aos que labutam para ganhar o pão de cada dia.

Além das medidas diretas de abafamento de ruídos pelo uso de aparelhos especiais e a detenção de sua propagação pelo emprego de materiais refratários nas construções, o zoneamento das cidades, com a separação de bairros industriais, comerciais e residenciais, é a providência mais aconselhável para se obter o sossego necessário à saúde e à tranquilidade públicas.

Compete ainda ao Município, para controlar a poluição sonora, estabelecer um limite máximo de ruídos toleráveis." (in Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, Malheiros, pp. 515/516 – grifos acrescentados)

A propositura encontra consonância também no art. 160 da Lei Orgânica, segundo o qual cabe ao Município disciplinar às atividades econômicas desenvolvidas em seu território, competindo-lhe, assim, fixar horários e condições de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços ou similares.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas ao menos duas audiências públicas, em atenção ao disposto no art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovado, o projeto depende do voto de 3/5 (três quintos) dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 4º, inciso I, da Lei Orgânica do Município.

Ante ao exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo adiante proposto, com vistas a adequar a redação do projeto à técnica legislativa.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 405/2025.



“Altera o art.147 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, para dispor sobre o horário de funcionamento de estabelecimentos que comercializem bebida alcoólica.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art.1º O art. 147 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 147. Os estabelecimentos que comercializem bebida alcoólica e que funcionem com portas, janelas ou quaisquer vãos abertos, ou ainda, que utilizem terraços, varandas ou espaços assemelhados, bem como aqueles cujo funcionamento cause prejuízo ao sossego público e que estejam em áreas residenciais, não poderão funcionar entre 23h e 6h. (NR)”

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementas de necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa em