



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 676/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 362/22.**

Trata-se de projeto de lei de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito, que estabelece regras aplicáveis a estabelecimentos formados por conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinada à comercialização de refeições e alimentos essencialmente por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta, regime de conglomerado ou condomínio de cozinhas, popularmente conhecidas como "dark kitchens".

Nos termos da Justificativa, a implantação e o desenvolvimento dessa atividade no território da Cidade de São Paulo já estariam sendo discutidos, internamente, no âmbito das Secretarias Municipais de Urbanismo e Licenciamento, das Subprefeituras e do Verde e do Meio Ambiente. Cita debate em audiência específica que já teria sido realizada nesta Câmara, voltada, precipuamente, aos impactos gerados no entorno dos estabelecimentos, especialmente quanto à emissão de gases, odores e ruídos e ao intenso tráfego dos prestadores do serviço de entrega, os quais vêm sendo relatados por moradores em diferentes pontos da Cidade.

A construção da proposta "pautou-se na cumulatividade gerada pela operação conjunta de diversas cozinhas e na essencialidade do entregador para o desenvolvimento do modelo de negócio". De outra parte, teve como cerne a mitigação dos impactos decorrentes da combinação de tais fatores e a importância da atividade para a Cidade de São Paulo, sob o prisma econômico e na perspectiva de uma nova forma de organização da produção, marcada pelo compartilhamento do espaço.

A proposta engloba previsões com relação ao enquadramento da atividade, ao cumprimento dos parâmetros de incomodidade, à vedação de utilização do passeio e de vagas de estacionamento na via pública, à previsão de áreas na edificação destinadas aos prestadores do serviço de entrega e suas motocicletas, objetivando internalizá-los no lote enquanto aguardam os produtos, bem como estabelece a necessidade de definição de responsável pela atividade, considerada em sua integralidade.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação.

Inicialmente cumpre observar que a matéria de fundo veiculada pelo projeto traduz nítido interesse local, encontrando respaldo, portanto, na competência legislativa do Município, nos termos dos artigos 30, inciso I, da Constituição Federal, e 13, incisos 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, p. 633), "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 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" (grifos acrescentados).

Por outro lado, a propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, por definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (Direito Administrativo, 13ª edição. Brasília: Ímpetus, p.157), "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 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, como entende, também, Marçal Justen Filho (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." (grifos acrescentados)

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

"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, 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."

(Direito Municipal Brasileiro, Hely Lopes Meirelles, 17ª edição. São Paulo: Malheiros, pp. 515/516 - grifos acrescentados)

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

Durante a tramitação do projeto, deverão ser realizadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, VI, da Lei Orgânica do Município.

O projeto dependerá do voto favorável de 3/5 dos membros da Câmara para a sua aprovação, nos termos do art. 40, § 4º, inciso I, da nossa Lei Orgânica, sem prejuízo do disposto no art. 46, "caput" e § 1º da citada Lei.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 01/06/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Sandra Tadeu (UNIÃO) - Relatora

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 02/06/2022, p. 93

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).