



PODER JUDICIÁRIO SÃO PAULO

Comarca de Campinas
Processo nº 2229/2008 - 1ª Vara da Fazenda Pública

1140
mu

VISTOS.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ajuizou a presente ação civil pública contra **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**, alegando que vêm ocorrendo nos últimos anos em Campinas diversas festas *rave*, com alvará de evento concedido pela requerida, que causam ruído devido ao som intermitente, transtornos no trânsito, ocorrência de roubos a freqüentadores, presença de menores, excessivo consumo de entorpecentes. A Prefeitura concede os alvarás sob o pretexto de que seus organizadores cumprem os requisitos legais previstos na Lei Municipal 11.749/2003; contudo, a concessão ou não de alvará é ato discricionário da Administração, não estando o poder público vinculado à legislação municipal, podendo exigir requisitos não expressamente previstos em lei. Requereu a concessão de liminar para que, na análise dos pedidos de alvará, a requerida exija duração máxima do evento de sete horas, prestação de assistência médico-hospitalar pelo organizador aos usuários, colocação de banheiro químico, colocação de câmaras para filmar os participantes, laudo de vistoria específico do Corpo de Bombeiros e parecer favorável da EMDEC sobre o impacto no trânsito; no mérito, requereu a confirmação da decisão, com imposição de multa cominatória.

A medida liminar foi indeferida (fls. 959).

A Fazenda contestou (fls. 1001/1054) alegando que o alvará de eventos é ato administrativo vinculado, não podendo exigir requisito que não esteja previsto em lei. Os requisitos atualmente exigidos são os previstos em legislação municipal. A repressão aos ilícitos penais é da esfera policial, não ocorrendo exclusivamente em festas *rave*.

Houve réplica (fls. 1058/1069).

É o relatório.

Fundamento.



PODER JUDICIÁRIO SÃO PAULO

Comarca de Campinas
Processo nº 2229/2008 - 1ª Vara da Fazenda Pública

1141
ju

É desnecessária a produção de prova em audiência, motivo pelo qual antecipo o julgamento da lide com fundamento no artigo 330, I, do Código de Processo Civil.

Pretende o Ministério Público, em resumo, que a concessão de alvarás para a realização de festas *rave* no município de Campinas seja condicionada ao cumprimento de requisitos não expressamente previstos em lei.

Na definição constante do *site Wikipedia*, *rave* é “um tipo de festa que acontece em sítios (longe dos centros urbanos) ou galpões, com música eletrônica. É um evento de longa duração, normalmente acima de 12 horas, onde DJ's e artistas plásticos, visuais e performáticos apresentam seus trabalhos, interagindo, dessa forma, com o público”.

A questão foi objeto de projeto de lei que tramitou perante a Câmara dos Vereadores (fls. 440/448), que acabou sendo “arquivado por ter recebido pareceres contrários das comissões quanto ao seu mérito” (fls. 1106).

A principal discussão que se travou no plenário, como se depreende da notícia publicada no *Correio Popular* de 27/11/2007, foi a limitação à duração máxima dos eventos em sete horas, que, se aprovada, implicaria a automática proibição das festas *rave*, que, como visto acima, têm como característica essencial a longa duração.

Tratando-se, pois, de matéria já apreciada e rejeitada no mérito pelo Poder Legislativo, não cabe ao órgão jurisdicional fixar decisão de caráter normativo, sob a alegação de vácuo do ordenamento jurídico.

Somente se cogitaria de providência jurisdicional desta natureza em sede de mandado de injunção, consoante a interpretação dada a este



PODER JUDICIÁRIO SÃO PAULO

Comarca de Campinas

Processo nº 2229/2008 - 1ª Vara da Fazenda Pública

1142
ma

instituto pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Mandado de Injunção 670, que versou sobre a aplicação da Lei de Greve ao funcionalismo público.

Mas, não sendo esse o caso, incabível o manejo da ação civil pública para suprir suposta omissão legal que, na verdade, inexistente – já que, como se sabe, consequência do *princípio da legalidade* é, para o particular, a faculdade de fazer tudo o que a lei não proíbe (artigo 5º, II, da Constituição Federal). Assim, se o povo, por meio de seus representantes legislativos, permitiu a realização de festas *rave* ao rejeitar o projeto de lei que pretendia coibi-las, não há omissão a ser suprida.

É certo que o pedido deduzido na inicial não é propriamente de fixação de comando judicial com força de lei, mas de regras para que a Administração conceda alvará de eventos para os organizadores de festas *rave*.

Contudo, ao contrário do alegado na inicial, o *alvará* é ato administrativo vinculado, pois o regramento legal “pode atingir os vários aspectos de uma atividade determinada; neste caso se diz que o poder da Administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual forma. Por isso mesmo se diz que, diante de um poder vinculado, o particular tem um direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial” (DI PIETRO, Maria S. Z. – “Direito Administrativo”, 22ª ed., São Paulo, Atlas, 2009, p. 211/212).

A mesma autora, analisando os atos administrativos em espécie, quanto à forma, refere-se ao alvará como “o instrumento pelo qual a Administração Pública confere licença ou autorização para a prática de ato ou exercício de atividade sujeitos ao poder de polícia do Estado. Mais resumidamente, o alvará é o instrumento da licença ou autorização” (p. 235).



PODER JUDICIÁRIO SÃO PAULO

Comarca de Campinas

Processo nº 2229/2008 - 1ª Vara da Fazenda Pública

1143
ju

No caso, o ato administrativo consubstanciado no alvará é a *licença*, que é “o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade” (p. 228), ao passo que *autorização* é ato discricionário, pelo qual a Administração permite que um particular, por exceção, exerça uma atividade que, como regra, é vedada a todos (como o porte de arma ou a produção de material bélico), ou permite que o particular use um bem público, ou permite ao particular a exploração de um serviço público (p. 226).

“A diferença entre licença e autorização, acentua Cretella Júnior, é nítida, porque o segundo desses institutos envolve interesse, ‘caracterizando-se como ato discricionário, ao passo que a licença envolve direitos, caracterizando-se como ato vinculado’ (in RT 486/18). Na autorização, o Poder Público aprecia, discricionariamente, a pretensão do particular em face do interesse público, para outorgar ou não a autorização, como ocorre no caso de consentimento para porte de arma; na licença, cabe à autoridade tão-somente verificar, em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa; é o que se verifica na licença para construir e para dirigir veículos automotores” (p. 228).

O *alvará*, no caso, é instrumento pelo qual a Administração autoriza o interessado a exercer uma atividade de cunho privado, para a qual não há vedação legal; trata-se, portanto, de *licença* e não de autorização, ou seja, de ato administrativo vinculado.

Assim, não cabe à Administração condicionar a expedição do alvará a critérios não previstos em lei, conduta que violaria o princípio da legalidade que, para o administrador, implica em fazer somente o que a lei permite.

“O Texto Constitucional brasileiro, em seu art. 5º, II, expressamente estatui que: ‘Ninguém será



PODER JUDICIÁRIO

SÃO PAULO

Comarca de Campinas

Processo nº 2229/2008 - 1ª Vara da Fazenda Pública

1144
ju

obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Note-se que o preceptivo não diz ‘decreto’, ‘regulamento’, ‘portaria’, ‘resolução’ ou quejandos. Exige lei para que o Poder Público possa impor obrigações aos administrados. É que a Constituição brasileira, segundo tradição já antiga, firmada por suas antecedentes republicanas, não quis tolerar que o Executivo, valendo-se de regulamento, pudesse, por si mesmo, interferir com a liberdade ou a propriedade das pessoas.

Em estrita harmonia com o art. 5º, II, precitado, e travando um quadro cerrado dentro do qual se há de circunscrever a Administração, com todos os seus órgãos e auxiliares personalizados, o art. 84, III, delimita, então, o sentido da competência regulamentar do Chefe do Poder Executivo, ao estabelecer que ao Presidente da República compete ‘sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução’. Nisto se revela que a função regulamentar, no Brasil, cinge-se exclusivamente à produção destes atos normativos que sejam requeridos para ‘*fiel execução*’ da lei. Ou seja: entre nós, como se disse, não há lugar senão para os regulamentos que a doutrina estrangeira designa como ‘executivos’.

(...)

Em suma: consagra-se, em nosso Direito Constitucional, a aplicação plena, cabal, do chamado princípio da legalidade, tomado em sua verdadeira e completa extensão. Em consequência, pode-se, com Pontes de Miranda, afirmar: ‘Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que o auxiliar das leis, auxiliar que só pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que se possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei’ (‘Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969, 2º ed., tomo III, Ed. RT, 1970, p. 314’) (MELLO, Celso A. B. de – “Curso de Direito Administrativo”, São Paulo, Malheiros, 6ª ed., 1995, p. 171/172).

A concessão de alvarás para estabelecimentos e eventos é regulada pela Lei Municipal 11.749/2003 (fls. 1021/1025). Embora alguns de seus artigos se refiram a requisitos para a concessão de alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais e outros, para alvará de eventos, devem ser aplicados ao



PODER JUDICIÁRIO

SÃO PAULO

Comarca de Campinas

Processo nº 2229/2008 - 1ª Vara da Fazenda Pública

1145
juiz

caso todos os artigos da lei, desde que pertinentes aos problemas decorrentes da realização de eventos como as festas *rave*.

Dos pedidos deduzidos na inicial (itens “a” a “g”, fls. 15-IC/16-IC), somente poderão ser deferidos aqueles que decorram de exigências já previstas em referida lei.

Quanto ao pedido do item “a” (limitação do evento a sete horas), como visto acima, não pode ser acolhido nestes termos; contudo, o artigo 4º da Lei Municipal 11.749/2003 fixa o horário de funcionamento de estabelecimentos entre 07:00 horas e 22:00 horas; o parágrafo único do mesmo artigo autoriza o exercício de quaisquer atividades em horários especiais, “desde que atendidas as exigências e condições estabelecidas na presente lei”.

Dentre as condições está a emissão de ruídos em nível inferior ao permitido pela NBR-10151 (artigo 5º, “e”). Portanto, se o organizador do evento não comprovar de modo satisfatório que não emitirá ruídos acima do limite permitido pela norma da ABNT, especialmente para o período noturno, pode o Município restringir o horário de realização do evento.

Como bem assinalado em réplica, “laudo técnico acústico” como o de fls. 674 não pode ser aceito. É necessário descrever, além do tipo de música que será executada, quais serão os aparelhos eletrônicos utilizados, qual a sua potência, como exatamente estarão dispostas as caixas de som. Se tecnicamente possível, deverão ser realizados ensaios nas residências dos moradores mais próximos, com a participação dos mesmos, medindo-se o nível de ruído, simulando a emissão de som que ocorrerá durante o evento.

Quanto aos itens “b” e “d”, devem ser deferidos com fundamento nos artigos 5º, “c” e 15, “c”, parte inicial, da Lei Municipal 11.749/2003, que exigem, genericamente, que a edificação possua condições de estabilidade e



PODER JUDICIÁRIO SÃO PAULO

Comarca de Campinas
Processo nº 2229/2008 - 1ª Vara da Fazenda Pública

1146
ju

instalações adequadas. A exigência de banheiros químicos e assistência médica no local se mostram exigências razoáveis, dentro do conceito de “instalações adequadas”.

Por outro lado, a contratação de clínica particular (item “c”) para desonerar o sistema público de saúde não pode ser enquadrada em nenhuma das exigências da Lei Municipal 11.749/2003.

Tampouco a instalação de câmaras (item “e”), já que a segurança dos frequentadores pode ser mantida por outros meios. A Lei Municipal 11.749/2003 não obriga o organizador do evento a colaborar com as autoridades policiais na identificação de traficantes e usuários de entorpecentes.

Laudo de vistoria do Corpo de Bombeiros é expressa exigência legal (artigo 17, “c”); a viabilidade da realização de evento próximo a lagos ou rios deve ser objeto do laudo, não podendo ser proibida de antemão.

Finalmente, quanto ao parecer da EMDEC (item “g”), tem fundamento no artigo 5º, “d”, da Lei Municipal 11.749/2003. A Fazenda afirma, equivocadamente, não ser necessário tal parecer por se tratar de evento em área rural; contudo, se a EMDEC cuida exclusivamente do trânsito urbano, caberá então ao DER ou concessionária da rodovia mais próxima autorizar ou não o evento, com base na análise do tráfego a ser gerado. E, ademais, ainda que o evento se realize em área rural, não se pode descartar a possibilidade de reflexos também no trânsito urbano, sendo razoável exigir-se manifestação da EMDEC, ainda que somente para atestar não haver qualquer reflexo na área urbana.

Decido.

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido, para condenar a Fazenda a condicionar a concessão de alvarás para eventos aos seguintes requisitos: 1) restrição de funcionamento após as



PODER JUDICIÁRIO
SÃO PAULO

Comarca de Campinas
Processo nº 2229/2008 - 1ª Vara da Fazenda Pública

1147
juiz

22:00 horas, se não atendidos, por laudo acústico expedido nos termos descritos nesta sentença, os limites da NBR 10.151 para o período noturno; 2) contratação de um médico, dois enfermeiros-padrão e uma ambulância com UTI para cada dez mil participantes; 3) colocação de um banheiro químico para cada cem frequentadores; 4) laudo de vistoria específico do Corpo de Bombeiros; 5) parecer favorável da EMDEC, bem como do DER ou da concessionária da rodovia mais próxima ao local do evento.

Houve sucumbência recíproca, motivo pelo qual cada parte arcará com os honorários de seu patrono.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Campinas, 27 de novembro de 2009

MAURO IUJI FUKUMOTO
Juiz de Direito

RECEBIMENTO

Em..... de 04 DEZ 2009, de.....

recebi.....

Eu,..... Cont. Subsc.