

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

BRUNO DAMASCENO FERREIRA SANTOS

**EM BUSCA DE SOSSEGO: O DESAFIO DE FAZER RESPEITAR OS
PARÂMETROS DE INCOMODIDADE**

**SÃO PAULO
2019**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

BRUNO DAMASCENO FERREIRA SANTOS

**EM BUSCA DE SOSSEGO: O DESAFIO DE FAZER RESPEITAR OS
PARÂMETROS DE INCOMODIDADE**

Caso para Ensino e Nota de Ensino apresentados à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Formulação de políticas públicas

Orientador: Prof. Dr. Clovis Bueno de Azevedo

**SÃO PAULO
2019**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

BRUNO DAMASCENO FERREIRA SANTOS

**EM BUSCA DE SOSSEGO: O DESAFIO DE FAZER RESPEITAR OS
PARÂMETROS DE INCOMODIDADE**

Caso para Ensino e Nota de Ensino
apresentados à Escola de Administração
de Empresas de São Paulo da Fundação
Getulio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Gestão e
Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Formulação de
políticas públicas

Pareceristas:

Prof. Dr. Antônio Gelis Filho

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima

**SÃO PAULO
2019**

RESUMO

Este caso descreve o contexto que exigiu de uma recém-empossada administração municipal a criação de uma solução para o problema de geração de ruído excessivo por bares em diversos bairros de uma grande capital brasileira, que vive uma situação de escassez de recursos financeiros e de servidores públicos. O caso procura instigar a busca de soluções alternativas para a gestão pública em tempos de crise econômica, a partir de um paradigma baseado em normas de indução e na cooperação entre o Poder Público e os cidadãos para a criação de políticas públicas. A narrativa é inspirada em uma política concreta criada em uma metrópole brasileira para tentar resolver a questão do desrespeito ao sossego público.

Palavras-chave: Sossego Público. Normas de indução. Cooperação. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This case describes a context that required from a new city government a solution to the problem of excessive noise generated by bars in a big brazilian capital that struggles with a financial crisis and shortage of human resources. The case aims to instigate the pursuit of alternative solutions to the public management during economic crisis in a model based on incentive regulations and cooperation between the Government and citizens to formulate and implement public policies. The narrative is inspired by a real policy created in a brazilian metropolis in attempt to solve the problem of disturbance of peace.

Keywords: Disturbance of peace. Incentive regulations. Cooperation. Public Policy.

SUMÁRIO

EM BUSCA DE SOSSEGO: O DESAFIO DE FAZER RESPEITAR OS PARÂMETROS DE INCOMODIDADE	7
NOTA DE ENSINO	12
Sinopse:	12
Aplicação:	12
Objetivos de ensino	12
Questões de estudo sugeridas.....	13
Referenciais teóricos	13
Caso real utilizado como inspiração	17
Roteiro para discussão	18
BIBLIOGRAFIA	21

ANEXO 1 – Portaria nº 16/SMPR/2017

ANEXO 2 – Selo do Programa Bar Legal

ANEXO 3 – Decreto nº 57.665/2017

EM BUSCA DE SOSSEGO: O DESAFIO DE FAZER RESPEITAR OS PARÂMETROS DE INCOMODIDADE

O ano de 2017 marcou o início do mandato de Mévio à frente da Prefeitura de uma grande capital brasileira. Recém-eleito sob o manto de promessas de uma gestão eficiente e de redução do tamanho da máquina pública, ele teria o desafio de iniciar seu governo em um período de grave crise macroeconômica, que repercutia nas contas públicas.

Sua primeira providência foi montar o seu secretariado. Para ocupar o posto de Secretário Municipal de Zeladoria e Fiscalização de Posturas, ele escolheu Tício, político que, apesar da pouca idade (35 anos), já havia exercido cargos importantes no Legislativo e no Executivo de outros entes federativos.

No início de março daquele ano, foi veiculada em um telejornal matinal de grande audiência uma reportagem que mostrava a insatisfação de moradores de Vila Joana e Jardim Cipreste, dois bairros de classe média-alta da cidade, em relação ao barulho produzido pelos bares da região, que atrapalhavam seu sossego.

Na matéria, o apresentador do programa entrevistou dois moradores do local. Ambos residiam ali havia mais de duas décadas e disseram que o problema dos ruídos produzidos pelos bares teve uma escalada nos últimos anos, o que estava afastando moradores do bairro. Segundo os entrevistados, vários vizinhos se viram forçados a mudar-se, pois não conseguiam dormir direito, já que os bares funcionavam a pleno vapor até altas horas da madrugada, tocando música e acumulando diversas pessoas nas calçadas. Naquela época do ano, em especial, a situação se agravava por conta dos festejos carnavalescos.

Relataram também que entraram em contato várias vezes com a Prefeitura, tanto por telefone quanto pelos canais de comunicação eletrônicos, para reportar a situação. Disseram que foram raras as vezes em que equipes de fiscalização se dirigiram ao local para tratar das ocorrências. Acrescentaram, ainda, que os fiscais municipais chegavam, determinavam o fechamento dos bares e multavam os estabelecimentos. No entanto, no dia seguinte, os bares voltavam a operar normalmente e atrapalhar o sono das pessoas.

Eles terminaram seu depoimento em tom de apelo, afirmando que aqueles eram bairros de pessoas assalariadas, que têm de acordar cedo para trabalhar; que gostam

da região e já moram ali há muitos anos, alguns antes mesmo da chegada dos bares e por isso não gostariam de ter que se mudar.

Em função desses relatos, o âncora do programa cobrou ações da Prefeitura para a solução do problema.

A reportagem repercutiu bastante, tendo sido alvo de diversos comentários e postagens nas redes sociais. Pelo visto, o problema não estava adstrito às localidades mostradas no telejornal. Na verdade, ele atingia diversas áreas da cidade.

Depois de assistir à matéria, o Prefeito ligou para Tício e perguntou-lhe o que estava acontecendo com a fiscalização e por que as chamadas da população não estavam sendo atendidas a contento. O Secretário lhe disse que já estava tomando pé da situação e que tão logo tivesse uma resposta retornaria a ligação. Antes de desligar, o Prefeito cobrou providências imediatas.

Como ainda estava se inteirando das minúcias do funcionamento da Pasta, o Secretário convocou para uma reunião o diretor da equipe de fiscalização para que ele lhe explicasse como funcionavam a política de controle de ruídos do município e as ações fiscalizatórias.

O Diretor começou contando-lhe que os bairros mostrados na reportagem realmente eram famosos na cidade por sua intensa vida noturna, sendo marcados por um grande número de bares e restaurantes, que movimentavam o comércio local. No entanto, frisou que, como demonstrou a repercussão do assunto nas redes sociais, o problema do ruído de bares não era exclusivo daquelas localidades.

Em sua opinião, a situação era ainda mais grave do que aquilo que fora relatado no telejornal, pois boa parte dos bares não era regularizada e nem tinha autorização para colocar mesas e cadeiras na calçada. Segundo ele, era comum, ainda, que os frequentadores desses estabelecimentos estacionassem seus veículos no local e colocassem o som do carro em volume elevadíssimo, varando a noite nessa condição.

O Secretário perguntou, então, por que a fiscalização não estava dando conta da demanda.

O Diretor explicou que sua equipe atuava em regime revezamento, 24 horas por dia, havendo sempre fiscais de plantão na Secretaria para dar apoio aos agentes que estavam na rua realizando as ações fiscais. Na visão dele, três questões concorriam para a existência daquele cenário: (i) a falta de contingente suficiente de servidores; (ii) as demandas que recebiam do Ministério Público; e (iii) alterações recentes na legislação, que reduziram o valor da multa por infração aos parâmetros de incomodidade e passaram

a exigir que determinados estabelecimentos fossem visitados duas vezes para que fosse possível sancioná-los.

O Secretário pediu que o Diretor lhe explicasse detalhadamente cada um desses pontos, para que ele pudesse relatar a situação ao Prefeito e buscar uma solução para o caso.

Quanto ao problema da falta de pessoal, o Diretor informou que a demanda por servidores da carreira de fiscal de posturas municipais era muito grande – pois eles eram os únicos agentes habilitados para fiscalizar diversos aspectos urbanísticos da cidade, como as licenças e alvarás de funcionamento, o estado das calçadas, parâmetros de incomodidade, descarte de lixo e entulho, distribuição de materiais impressos em vias públicas, disposição de anúncios publicitários, dentre outras condutas – enquanto que a oferta era pequena e estava diminuindo, já que há anos não havia concurso público para esse cargo.

Com relação à demanda oriunda do Ministério Público, ele relatou que vários munícipes iam ao *Parquet* para denunciar supostas irregularidades às normas de incomodidade, o que fazia com que sua unidade recebesse diariamente da Promotoria ofícios em que eram requisitadas diligências a determinados estabelecimentos, como bares, casas de *show*, igrejas e eventos, para verificar se realmente os fatos narrados nas denúncias condiziam com a realidade. De acordo com o Diretor, o volume de pedidos do Ministério Público atrapalhava o planejamento das ações fiscais, pois corriqueiramente servidores tinham que ser remanejados para o cumprimento dos ofícios.

Por fim, no tocante à alteração na legislação municipal relativa aos parâmetros de incomodidade, o Diretor explicou que, em 2016, duas novas normas foram editadas, exigindo mudanças significativas nas ações fiscalizatórias.

Até março daquele ano, eram proibidos de funcionar entre a 1h e as 5h os bares que operassem com portas ou vãos abertos, sem isolamento acústico, sem estacionamento e sem funcionários destinados à segurança do local; bem como aqueles que, de qualquer outra forma, viessem a atrapalhar o sossego público.

Segundo o Diretor, nessa época, a grande dificuldade da fiscalização era demonstrar que determinado empreendimento se enquadrava na categoria de bar, uma vez que a legislação proibia apenas o funcionamento dessa espécie de estabelecimento. Era comum que diversas empresas autuadas se defendessem administrativa e judicialmente alegando que não eram bares, mas lanchonetes, lojas de conveniência,

restaurantes, dentre outros. No entanto, uma vez flagrados em desacordo com a lei, os bares eram multados em R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

Foi editada, então, a Lei Municipal nº 12.345/2016, que promoveu algumas mudanças nas regras de preservação do sossego público. A primeira delas foi a redução da multa por infringência aos parâmetros de incomodidade para R\$ 8.000,00 (oito mil reais). A segunda foi a substituição do termo “bar” pelo termo “estabelecimento”, de modo que passou a ser proibido, entre a 1h e às 5h, o funcionamento de qualquer estabelecimento comercial que comercialize bebidas alcóolicas e funcione com portas, janelas, vãos, terraços ou varandas abertas; bem como que, de qualquer outro modo, atrapalhem o sossego público. A última novidade trazida por essa lei foi uma nova medida tendente à preservação do sossego, que é a proibição de emissão de ruído, por qualquer estabelecimento, acima dos limites permitidos pela legislação federal, estadual ou municipal, prevalecendo a mais restritiva.

A partir dessa nova legislação, as operações fiscais passaram a ser feitas com dois objetivos. O primeiro, fiscalizar, entre a 1h e as 5h, os estabelecimentos comerciais que estivessem comercializando bebidas alcóolicas; o segundo, sob responsabilidade de uma equipe de fiscais, munidos de sonômetros (aparelhos eletrônicos que medem a emissão de ruídos), atender a denúncias de emissão de ruídos acima do permitido nos mais variados horários.

A outra relevante inovação normativa de 2016 aconteceu em novembro, com a publicação do Decreto Municipal nº 45.678/2016 que, atendendo à Lei Complementar Federal nº 123/2006 – Estatuto Nacional das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) – estendeu aos microempresários e empresários de pequeno porte o mecanismo da dupla fiscalização, antes restrito ao microempreendedor individual (MEI).

Antes da edição desse Decreto, à exceção dos MEIs, os estabelecimentos eram autuados já na primeira oportunidade em que eram flagrados infringindo os parâmetros de incomodidade. Agora, a fiscalização dos parâmetros de incomodidade, para MEIs, MEs e EPPs – que representam quase a totalidade dos bares da cidade –, passou a ser da seguinte forma: na primeira vez em que o estabelecimento for flagrado infringindo a lei, o fiscal deve apenas orientar seu proprietário ou gerente acerca das medidas a serem adotadas para fazer cessar a ilegalidade.

Apenas se o mesmo estabelecimento, após ser orientado, vier a ser flagrado uma segunda vez em desacordo com os parâmetros de incomodidade é que a fiscalização

pode aplicar-lhe uma multa. Assim, a regra atual é a de que são necessárias duas ações fiscais para a lavratura de cada multa.

De acordo com o Diretor, essas alterações legislativas dificultaram muito o trabalho dos fiscais e promoveram uma queda no número de multas. Somando-se isso à redução do valor da penalidade, para ele, passou a pairar sobre os bares infratores uma sensação de impunidade, o que os incentiva a não se preocupar com a emissão de ruídos.

Agora a par da situação, o Secretário agradeceu as explicações do Diretor e deixou a reunião rumo ao seu gabinete, a fim de telefonar para o Prefeito e lhe reproduzir as informações que acabara de obter.

Ainda nos primeiros minutos da ligação, enquanto o Secretário iniciava sua explicação, o Prefeito demonstrou impaciência e lhe disse que não queria lições sobre o problema, mas sim uma solução, que deveria ser apresentada por Tício na próxima reunião do secretariado, que seria dali a uma semana.

O Secretário, então, reuniu sua equipe em seu gabinete para tentar achar uma solução para a situação. Os dias foram passando e não se chegava em um consenso. O Secretário sabia que, no final das contas, a decisão seria sua. Chegada a reunião do secretariado, era hora de Tício apresentar ao Prefeito e demais secretários a solução que havia concebido para o problema da emissão de ruído gerado por bares em algumas regiões da cidade.

NOTA DE ENSINO

Sinopse:

No caso apresentado, chega ao conhecimento da nova gestão municipal, recém-empossada em 2017, que em diversos locais da cidade há bares funcionando até altas horas da madrugada, causando transtornos aos moradores dessas áreas. O novo Secretário responsável pela gestão da fiscalização dos parâmetros de incomodidade, então, em um contexto de escassez de recursos financeiros e de servidores públicos, terá que apresentar ao Prefeito e a seus pares uma solução para a situação.

O caso tem como pano de fundo a busca de soluções alternativas para a gestão pública em tempos de crise econômica, em um exemplo de cooperação entre o Poder Público e os cidadãos. A narrativa é inspirada em uma política concreta desenvolvida por uma capital brasileira para o problema da emissão de ruídos que atrapalham o sossego público.

Aplicação:

O caso apresentado pode ser aplicado em aulas que abordem os seguintes temas:

- a) Soluções criativas na gestão pública;
- b) Contraposição entre regulação por sanção punitiva e por sanção premial;
- c) Participação social na formulação de políticas públicas.

Objetivos de ensino:

Este caso de ensino pode ser utilizado para discutir temas relativos à formulação de políticas públicas alternativas em tempos de crise econômica, às diferenças entre as formas de regulação por sanção e por indução, bem como para tratar da relação dialógica de cooperação entre o Poder Público e cidadãos.

Nesse sentido, os principais objetivos do caso são: (i) incentivar a busca de soluções criativas para a gestão pública; (ii) explorar alternativas de regulação baseada em sanções premiais; e (iii) apresentar exemplo de formulação de políticas públicas pautadas no diálogo entre Poder Público e cidadãos.

Questões de estudo sugeridas:

Com base no caso estudado, as principais questões para discussão são:

- i) Como incentivar a busca por soluções criativas na gestão pública?
- ii) Em que tipo de situação é possível pensar em uma regulação baseada em sanções premiais em vez da aplicação de sanções punitivas?
- iii) Que tipo de política pública admite a participação dos particulares no seu processo de formulação? Qual a medida dessa participação?

Referenciais teóricos:

A discussão deste caso vai demandar o aprofundamento em alguns conceitos apresentados a seguir.

Regulação por indução:

Até o final da década de 1980, a intervenção do Estado brasileiro na economia era marcadamente direta, posto que, por intermédio de empresas estatais, ele assumia o papel de agente econômico. Diante da crise fiscal gerada por essa política intervencionista, fez-se necessário repensar o papel do Estado. Em função disso, a partir da década de 1990, teve início um processo de passagem de um modelo de Estado Burocrático/Executor para um Estado Gerencial/Regulador (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Para Bresser-Pereira, o caminho para superar definitivamente a crise fiscal era rever as formas de intervenção econômica e social, substituindo as intervenções diretas pelas regulatórias. (BRESSER-PEREIRA, 1996). Desse modo, o Estado passaria a intervir indiretamente na economia, incentivando determinados comportamentos e coibindo outros.

Nesse sentido, a regulação costuma ser baseada em dois tipos de normas: (i) as prescritivas; e (ii) as indutoras. As normas prescritivas são formas de ordenação fundadas nas noções de comando e controle e que têm sua efetividade ligada a uma estrutura punitiva que busca penalizar aqueles que infringem a lei e desestimular a

reincidência. Já as normas indutoras se baseiam em estímulos a comportamentos socialmente desejados, conferindo vantagens e benefícios àqueles que as atendem (BINENBOJM, 2016, p. 104).

A escolha entre uma ou outra forma de regular não pode ser casual. Ao arquitetar determinada política, o regulador deverá avaliar a situação para saber se os regulados, naquele caso específico, responderão melhor a normas punitivas ou recompensadoras.

No dia a dia é mais comum esbarramos com abordagens baseadas em prescrições punitivas, sendo bastante difundida a ideia de que quanto mais se sanciona – tanto em termos de quantidade quanto de gravidade da sanção – melhor se estará protegendo os bens e valores sociais.

No entanto, em alguns casos, já se percebeu que normas menos intrusivas à esfera de liberdades dos agentes regulados podem ser mais eficientes que prescrições de comando e controle. Nessas hipóteses, é papel do regulador criar estímulos e induções a comportamentos voluntários, a serem premiados por meio de mecanismos de recompensa (BINENBOJM, 2016, p. 166).

Sobre as vantagens da regulação por indução, Gustavo Binjenbojm (2016, p. 167) afirma que:

Ao compreender a lógica desses incentivos e abrir mão de normas de comando e controle, a regulação por indução favorece a adesão voluntária dos agentes econômicos e reduz custos regulatórios. Outra vantagem comparativa de regulação por incentivos é o estímulo à inovação tecnológica e gerencial, uma vez que os agentes econômicos também poderão se beneficiar de seus próprios avanços, ao invés de ficarem amarrados aos rígidos padrões estabelecidos em normas cogentes.

As normas de indução, contudo, não são baseadas apenas em recompensas de cunho econômico. Pesquisas recentes na área da economia comportamental têm demonstrado que motivações sociais tendem a produzir melhores resultados do que meros incentivos de ganhos ou perdas materiais, gerando, com isso, relações de cooperação mais sólidas (TYLER, 2013, p. 81).

Assim, elementos como reputação, identidade social e reconhecimento podem se apresentar como fatores de estímulo mais intensos do que ganhos econômicos, além de se mostrarem mais sustentáveis em contextos de crise econômica, uma vez que,

além de não gerarem a necessidade de compensação financeira, como são pautados em normas de adesão voluntária, dispensam – ao menos em parte – uma atuação ostensiva do aparato fiscalizatório do Estado.

Atualmente, não é possível fechar os olhos para a força da boa exposição pública que a adesão a esses compromissos sociais gera. No caso para ensino proposto, esse foi um dos aspectos levados em consideração para a decisão de optar por uma política baseada em incentivos e comprometimento público e ostensivo ao cumprimento dos parâmetros de incomodidade fixados em lei.

Participação social na elaboração de normas e criação de políticas públicas

A participação popular na vida do Estado tem várias facetas. Para o caso em apreço, as atenções devem ser concentradas na participação social nos processos de elaboração de normas e criação de políticas públicas.

Conforme a ideia vista anteriormente de passagem de um Estado Burocrático para um Estado Gerencial, deparamo-nos com uma Administração Pública menos apegada às formalidades e mais focada em resultados. Esse contexto é marcado pelo consensualismo entre o Poder Público e seus administrados, em que o regulador passa a estabelecer mecanismos indutivos, com a previsão de incentivos positivos para o atingimento de metas, naquilo que se convencionou chamar de *soft law* (OLIVEIRA, 2015. p. 197).

No entanto, para poder criar os incentivos corretos e quantificá-los de maneira adequada, o Poder Público precisa dialogar com os cidadãos, a fim entender suas demandas e necessidades. Dessa perspectiva de participação popular na formulação e na implementação de uma política pública, cria-se uma estrutura *bottom-up*, que parte do envolvimento direto, de baixo para cima, da população no processo que vai culminar na produção de uma norma estatal.

Esse modelo se contrapõe àquele baseado na imposição, de cima para baixo (*top-down*), de normas pelo Estado. De acordo com Pedro Thomé de Arruda Neto (2015, p.148):

Nesse sentido, alguns pesquisadores compreendem o fluxo do planejamento como estrutura que funciona de cima para baixo (*top-down*), outros de baixo

para cima (*bottom-up*), a depender do envolvimento direto ou não da população na ‘construção’ da política pública.

Em uma visão contemporânea, ambas as estruturas são consideradas importantes e plausíveis para o processo de gestão das políticas públicas, sendo, destarte, conciliáveis. O primeiro, por decorrer, da própria organização do Estado-Administração. O segundo, por ser considerado mais eficiente, haja vista que os atores envolvidos sabem exatamente o que acontece, o que facilita o alcance de resultados eficazes, além de ser, patentemente, mais democrático.

Realmente, a democracia sai fortalecida quando existe um relacionamento dialógico entre o Estado e a sociedade, havendo, em decorrência disso, a maior probabilidade de que as políticas públicas criadas estejam efetivamente ajustadas tanto ao interesse público quanto ao conjunto dos interesses individuais daqueles que serão afetados de forma específica pela regulação.

Rafael Carvalho Resende Oliveira (2015, p. 251) traduz bem essa ideia:

A necessidade de maior legitimidade, transparência e *accountability* justifica a instituição de canais participatórios na regulação, que permitem a integração da sociedade civil na formulação de políticas públicas regulatória e na fiscalização os reguladores.

Em razão da crise da democracia representativa, a legitimidade da Administração Pública não depende apenas, na atualidade, da garantia do direito ao voto, mas também da viabilização da participação no exercício do poder e do controle dos resultados do poder.

Em consequência, a democracia deve ser compreendida como um processo dinâmico em que os canais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil estejam abertos e operativos, oportunizando-se a deliberação pública e livre sobre as questões atinentes à população.

No campo da regulação estatal, o controle social pode ocorrer de diversas formas.

Na situação apresentada no caso de estudo, o diálogo entre Administração Municipal e os representantes dos bares é essencial para o deslinde do caso, podendo servir como exemplo de postura a ser adotada previamente à edição de norma ou implementação de política pública que venha a atingir determinado segmento social ou econômico.

Essa forma de agir gera uma relação de cooperação entre o público e o privado, criando condições para que as políticas sejam cumpridas de maneira espontânea e não coercitiva e fazendo com que seu eventual descumprimento acabe sendo policiado pelos próprios integrantes da relação.

Caso real utilizado como inspiração:

O caso em tela, apesar de não ser uma reprodução fiel, foi inspirado em duas medidas adotadas pelo Município de São Paulo em abril de 2017: a instituição do Programa Bar Legal, por meio da Portaria nº 16/SMPR/2017, de lavra de Bruno Covas, então Secretário Municipal das Prefeituras Regionais da gestão do Prefeito João Doria; e a edição do Decreto nº 57.665/2017.

O Programa funciona da seguinte maneira: os estabelecimentos que comercializam bebidas alcólicas e funcionam com portas, janelas, vãos, terraços ou varandas abertas, poderiam se dirigir à respectiva Prefeitura Regional para firmar um compromisso de preservar e promover o sossego público, respeitando os horários de funcionamento e os limites de emissão de ruído, dentre outros parâmetros de incomodidade previstos em lei.

Em contrapartida, os bares signatários do compromisso poderiam passar a ostentar o selo de “Bar Legal” dentro das suas instalações. Além disso, os estabelecimentos que participam do Programa recebem uma preferência na tramitação de seus processos administrativos referentes a alvarás de licença de funcionamento e a permissões para a colocação de mesas e cadeiras nas calçadas.

Não podemos esquecer que os bares constituem uma importante atividade econômica na capital paulista, que é reconhecida por sua vida noturna e por sua gastronomia. Sendo uma atividade econômica importante para o município, o Poder Público não poderia criar uma política passível de inviabilizá-la. A ideia do Programa, portanto, era a de, a partir de incentivos positivos, fazer com que os bares se engajassem espontaneamente nas políticas de preservação do sossego público.

Representantes da Secretaria das Prefeituras Regionais se reuniram com associações de bares e estabelecimentos congêneres para entender que tipo de incentivo atrairia interessados para o Programa. Desses diálogos surgiu a ideia de conferir aos signatários do compromisso preferência na tramitação de alguns processos administrativos, bem como um selo, que informaria ao público que aquele bar estava

engajado na preservação do sossego público da região, o que serviria como uma espécie de publicidade positiva para o estabelecimento.

O Programa chamou a atenção de gestores de outras localidades, tanto que uma iniciativa semelhante foi recentemente lançada pela Prefeitura de Osasco¹, onde também foi designada de “Bar Legal”.

O Decreto nº 57.665/2017, por sua vez, remanejou servidores e competências ligadas à fiscalização dos parâmetros de incomodidade. Antes da sua edição, apenas 13 agentes vistores, que compunham o PSIU (Programa de Silêncio Urbano), unidade responsável pela fiscalização do sossego público de toda a cidade. A partir do referido Decreto, os agentes vistores lotados nas Subprefeituras passaram a ter também competência para realizar esse tipo de ação fiscal, de modo que 219 servidores, após treinamento, passaram a atuar nessa área².

Assim, uma competência que era exclusiva da equipe do PSIU foi pulverizada entre as 32 subprefeituras, no intuito de aumentar a capilaridade das ações fiscais, sem a necessidade de contratar novos servidores.

Roteiro para discussão:

Para a discussão do caso em sala de aula, sugerimos o seguinte roteiro:

Leitura do caso e levantamento dos principais pontos

Antes da discussão propriamente dita, sugerimos que o caso seja lido em voz alta para a classe inteira, pelo professor ou por um aluno por ele designado.

Após a leitura, ainda com a participação da turma inteira, o professor deve tentar extrair dos alunos quais foram os pontos que eles entenderam como os mais relevantes para o deslinde do caso. É interessante que as contribuições dos alunos sejam arroladas na lousa, a fim de servirem de base para as próximas etapas da discussão, bem como para que eles não esqueçam desses pontos no desenrolar da atividade.

¹ <http://www.osasco.sp.gov.br/noticias/osasco-lancara-campanha-bar-legal>

² <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1888537-multas-por-barulho-do-programa-psiu-despencam-no-inicio-da-gestao-doria.shtml>

Nessa etapa, existem alguns pontos que entendemos não poder passar despercebidos, razão pela qual, caso os estudantes não os indiquem, o professor deve listá-los no quadro.

O primeiro deles diz respeito à posição ideológica da nova gestão. Como mencionado no caso, o Prefeito Mévio foi eleito a partir de promessas de redução do tamanho da máquina pública. Por isso, soluções que demandem a realização de concurso público para a contratação de novos agentes de fiscalização podem não ser muito bem recebidas pelo seu eleitorado.

Outro ponto relevante é que a narrativa se passa em um período de grave crise econômica, que se reflete nas contas públicas e, em razão disso, dificulta a contratação de novos servidores públicos por meio de concurso e demanda uma solução de baixo custo.

Além do mais, esse tipo de contratação não constitui uma solução a curto prazo, pois o processo de preparação e realização de um concurso público pode demorar meses ou até anos, tanto por conta do seu trâmite natural quanto por eventuais questionamentos judiciais que podem levar à suspensão ou mesmo à anulação do certame.

É importante frisar também que é do interesse do Poder Público que os bares continuem operando, pois o seu funcionamento gera empregos e arrecadação de tributos, além de, muitas vezes, trazer movimento para o comércio local.

Por fim, julgamos que é bom chamar a atenção para que medidas que incrementam o aparato fiscalizatório do Poder Público ou o deixam mais rigoroso no exercício do seu poder de polícia não costumam ser bem aceitas. Parte da população entende que o aumento na lavratura de multas tem como objetivo atender à sanha arrecadatória do Estado, consubstanciando-se em uma empreitada que se costuma designar de “indústria da multa”.

O objetivo das ponderações sugeridas é mostrar para os alunos os obstáculos existentes para a adoção daquelas soluções que consideramos comuns para o caso, que são a contratação de mais fiscais e o incremento na fiscalização, com a lavratura de mais multas. Com isso, busca-se incentivar a procura por alternativas criativas para solucionar o problema posto.

Divisão da turma em grupos para a elaboração de uma solução

Uma vez listados os pontos que a turma e o professor julgaram ser os mais importantes para o caso, é o momento de dividir a classe em grupos para que os alunos discutam entre si e tentem encontrar uma solução para o problema lançado.

É importante que o professor frise não haver uma resposta ideal para o caso e nem se deve julgar as propostas apresentadas como boas ou ruins, pois cada uma delas terá pontos positivos e negativos, que serão esmiuçados na etapa seguinte da discussão.

Enquanto os grupos organizam suas ideias, o professor deve transitar pela sala e se aproximar de cada um deles para escutar como está a discussão e tentar guiá-la, advertindo os alunos quando sua linha de raciocínio estiver indo em direção a propostas pouco plausíveis ou de difícil execução, como, por exemplo, sugestões de alterações substanciais na legislação ou de fechamento compulsório dos bares.

Ao final dessa parte, cada grupo deverá ter elaborado propostas para solucionar o caso e deverá apresentá-las aos demais.

Apresentação das propostas de solução e do caso real

Nessa etapa, cada grupo deverá destacar um ou dois alunos para apresentar para a turma a solução criada pelo grupo. Durante a apresentação, é importante que os demais grupos não interrompam. Apenas o professor deve intervir nessa fase, lançando questionamentos para que o grupo aprofunde sua resposta. Assim, ele deverá fazer perguntas como: “Como vocês fariam isso?”, “Como vocês implementariam isso na prática?”, “Qual seria, na opinião de vocês, a reação da população a essa medida?”, “Vocês acham que essa solução seria politicamente viável?”, “Como implementar essa solução em um curto prazo?”.

A partir dessas perguntas, os grupos devem tornar suas respostas mais elaboradas e robustas, pois estarão sendo instigados pelas dificuldades reais que um gestor público encontraria na prática.

Depois que cada um dos grupos tiver apresentado sua solução, é hora de o professor apresentar as medidas adotadas na prática pelo Município de São Paulo. Para tanto, ele poderá se valer da Portaria nº 16/SMPR/2017 e do Decreto nº 57.665/2017, que estão reproduzidos nos Anexos desta Nota de Ensino.

Uma etapa complementar a ser eventualmente explorada pelo professor diz respeito à eficácia das medidas adotadas pelo Município de São Paulo. Seria bem-vinda uma pesquisa que tivesse como objetivos produzir dados consolidados a respeito da

situação atual da fiscalização dos parâmetros de incomodidade em São Paulo, uma vez que agora ela é gerida de forma independente por cada uma das 32 subprefeituras. Seria interessante verificar o impacto das ações municipais na preservação do sossego público.

Críticas ao caso real

Destrinchado o caso real, deve ser aberta a oportunidade para que os grupos o critiquem, bem como apresentem suas impressões acerca das soluções propostas pelos outros grupos.

Tendo sido expostos aos pontos positivos e negativos das propostas de seus colegas, bem como a solução adotada no caso real, os alunos terão elementos para realizar críticas e propostas mais bem embasadas, podendo pinçar características dos diversos cenários analisados para tentar aprimorar seus pontos de vista.

Ao final, o professor poderá propor uma atividade a ser entregue posteriormente pelos grupos, que, uma vez munidos de mais informações acerca do caso real e de tempo, deverão apresentar por escrito uma proposta de política pública a ser desenvolvida para tentar resolver o problema de emissão de ruídos que atrapalham o sossego público em grandes cidades.

BIBLIOGRAFIA:

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/avritzer%202008.pdf>>. Acessado em: 25/11/2019.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. Conferência realizada nos seminários patrocinados pela Presidência da República nos quais os ministros explicaram aos parlamentares dos partidos aliados as emendas constitucionais que pretendiam enviar ao Congresso. ESAF, Brasília, janeiro de 1995.

Revisada em abril. Disponível em:
 <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf> Acessado em: 20/11/2019.

_____. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996). Disponível em:<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>> Acessado em: 20/11/2019.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos*. In ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.), *Participação Popular nas Políticas Públicas*. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/406/POLIS_participa%E7ao_popular_politicas_publicas.pdf?sequence=1>. Acessado em: 25/11/2019.

NETO, Pedro Thomé de Arruda. *Direito das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TYLER, Tom. *The Psychology of Cooperation: Implications for Public policy*. In SHAFIR, Eldar (org.), *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Versão Digital. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

Anexo 1



PORTARIA SECRETARIA MUNICIPAL DAS PREFEITURAS REGIONAIS - SMPR Nº 16 DE 25 DE ABRIL DE 2017

Regras de compromisso de respeito ao horário de funcionamento, aos limites de ruído, dentre outros parâmetros de incomodidade para estabelecimentos que comercializem bebidas alcoólicas e que possuem pedidos pendentes de concessão de Auto de Licença de Funcionamento, Auto de Licença de Funcionamento Condicionado e permissão para uso do passeio público fronteiro.

PORTARIA 16/SMPR/2017

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DAS PREFEITURAS REGIONAIS, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

CONSIDERANDO o interesse público na preservação e promoção do sossego público, bem como o disposto na Seção II, do Capítulo III, do Título VI, da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016;

CONSIDERANDO o disposto no parágrafo único, do art. 1º, do Decreto Municipal nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017, que vincula as Prefeituras Regionais, operacional e tecnicamente, à Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais;

CONSIDERANDO o disposto na Lei nº 12.002, de 23 de janeiro de 1996, que permite o uso de passeio público fronteiro a bares, confeitarias, restaurantes, lanchonetes e assemelhados, para colocação de toldos, mesas e cadeiras;

CONSIDERANDO o disposto nos Decretos Municipais nº 49.969, de 28 de agosto de 2008 e 52.857, de 20 de dezembro de 2011, que tratam, respectivamente, da concessão de Auto de Licença de Funcionamento e Auto de Licença de Funcionamento Condicionado;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 23, inc. I, do Decreto Municipal nº 51.714, de 13 de agosto de 2010, que permite que o Prefeito e seus auxiliares diretos referidos no artigo 75 da Lei Orgânica do Município de São Paulo determinem a movimentação, em caráter preferencial, no interesse público, e de urgência, dos processos administrativos,

RESOLVE:

Art. 1º - Autorizar que os estabelecimentos que comercializem bebidas alcoólicas e que possuem pedidos pendentes de concessão de Auto de Licença de Funcionamento, Auto de Licença de Funcionamento Condicionado e permissão para uso do passeio público fronteiro compareçam às

Prefeituras Regionais para celebrar compromisso, cujo modelo consta no Anexo I desta Portaria, visando à preservação e promoção do sossego público, através de ações como o respeito ao horário de funcionamento, aos limites de ruído, dentre outros parâmetros de incomodidade.

§ 1º - A celebração do compromisso de que trata o “caput” deste artigo conferirá ao interessado preferência na movimentação de seus processos administrativos relativos à concessão de Auto de Licença de Funcionamento, Auto de Licença de Funcionamento Condicionado e permissão para uso do passeio público fronteiro.

§ 2º - Caso o interessado descumpra o compromisso celebrado, a preferência prevista no parágrafo anterior será revogada.

Art. 2º - Os compromissários mencionados no artigo anterior poderão se valer do emblema “Bar Legal” na parte interna dos seus estabelecimentos, conforme modelo constante no Anexo II.

§ 1º – Os estabelecimentos devidamente licenciados que comercializem bebidas alcoólicas e que não tenham pedidos pendentes de permissão para uso do passeio público fronteiro, poderão fazer uso do emblema de que trata o “caput” deste artigo, desde que celebrem o compromisso constante no Anexo I desta Portaria.

§ 2º - Caso o estabelecimento descumpra o compromisso celebrado, o compromissário perderá o direito de utilizar o emblema mencionado no “caput” deste artigo.

Art. 3º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

ANEXO I - “COMPROMISSO DE PRESERVAÇÃO E DE PROMOÇÃO DO SOSSEGO PÚBLICO”

Pelo presente termo, o estabelecimento _____, CNPJ _____, localizado na _____ devidamente representado por _____, CPF _____, cédula de identidade RG _____, compromete-se, de forma irrevogável e irretratável, no exercício da respectiva atividade comercial, a preservar e promover o sossego público através de ações como o respeito ao horário de funcionamento, aos limites de ruído, dentre outros parâmetros de incomodidade.

Declara estar ciente de que, caso descumpra o presente compromisso, a preferência de que trata o art. 1º da Portaria ____/SMPR/2017 será revogada, bem como perderá o direito de utilizar o emblema previsto no art. 2º da referida Portaria.

São Paulo, _____ de _____ de 2017.

(Nome, firma ou razão social)

(CPF/CNPJ)

Anexo 2

ANEXO II – EMBLEMA “BAR LEGAL”



Anexo 3



DECRETO Nº 57.665 DE 19 DE ABRIL DE 2017

Introduz alterações no Decreto nº 57.443, de 10 de novembro de 2016, relativamente à fiscalização e à aplicação de penalidades em caso de desrespeito aos parâmetros de incomodidade, previstas no artigo 148 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.

DECRETO Nº 57.665, DE 19 DE ABRIL DE 2017

Introduz alterações no Decreto nº 57.443, de 10 de novembro de 2016, relativamente à fiscalização e à aplicação de penalidades em caso de desrespeito aos parâmetros de incomodidade, previstas no artigo 148 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.

BRUNO COVAS, Vice-Prefeito, em exercício no cargo de Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

CONSIDERANDO a conveniência de estender às Prefeituras Regionais a competência para o exercício dos atos fiscalizatórios do cumprimento dos parâmetros de incomodidade, atualmente centralizadas na Divisão Técnica de Fiscalização do Silêncio Urbano, da Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais,

D E C R E T A:

Art. 1º O Decreto nº 57.443, de 10 de novembro de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11. A fiscalização dos parâmetros de incomodidade e a aplicação das penalidades de que trata o artigo 148 da Lei nº 16.402, de 2016, serão feitas, de modo concorrente, pela Divisão Técnica de Fiscalização do Silêncio Urbano – PSIU e pelas Supervisões Técnicas de Fiscalização das Prefeituras Regionais.” (NR)

“Art. 12. Conjuntamente com a imposição das multas a que se refere o artigo 148, incisos I e II, da Lei nº 16.402, de 2016, o agente municipal intimará o infrator para tomar as medidas necessárias para cessar de imediato a irregularidade, podendo ser determinado o esvaziamento do local, como forma de preservação do sossego público.

.....” (NR)

“Art. 13. Realizado o fechamento administrativo do estabelecimento, o infrator só poderá reabri-lo depois de sanadas as irregularidades e deferido o pedido de reabertura, que será dirigido, a depender do agente que aplicou a sanção, ao Diretor do PSIU ou ao Supervisor Técnico de Fiscalização da Prefeitura Regional.

.....

§ 2º Do indeferimento do pedido de reabertura caberá recurso, a depender da autoridade julgadora, ao Supervisor Geral de Uso e Ocupação do Solo, da Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR, ou ao Coordenador de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, da Prefeitura Regional, no prazo de 15 (quinze) dias.

.....

§ 5º O fechamento administrativo determinado pelo PSIU ou pela Supervisão Técnica de Fiscalização da Prefeitura Regional, com base no artigo 148, incisos III e IV, da [Lei nº 16.402, de 2016](#), bem como a interdição administrativa da atividade por falta de licença de funcionamento prevista no artigo 142 da referida lei são medidas administrativas independentes, de modo que o deferimento do pedido de reabertura de que trata este artigo não autoriza o funcionamento enquanto persistir a interdição da atividade, assim como o levantamento da interdição não autoriza o funcionamento enquanto persistir o fechamento administrativo.” (NR)

“Art. 14.

§ 1º Se, mesmo com a utilização de meios físicos, o fechamento administrativo não se mostrar suficiente para que o infrator cesse a irregularidade, o PSIU ou a Supervisão Técnica de Fiscalização da Prefeitura Regional deverá extrair cópia integral do expediente relativo à ação fiscal e encaminhá-la à Assessoria Técnica de Assuntos Jurídicos, de SMPR, ou à Assessoria Jurídica da Prefeitura Regional, conforme o caso, que relatará as providências adotadas, verificando se todas as etapas foram cumpridas, encaminhando o expediente, instruído com o relatório da fiscalização e todos os documentos e fotografias existentes, ao Departamento Judicial da Procuradoria Geral do Município para ajuizamento da medida judicial cabível.

§ 2º O encaminhamento do expediente ao Departamento Judicial não impede o PSIU ou a Supervisão Técnica de Fiscalização da Prefeitura Regional, conforme o caso, de realizar novos fechamentos administrativos, com obstáculos, cobrando do infrator o respectivo custo.” (NR)

“Art. 14-A Contra a aplicação das multas previstas nos incisos I, II e III do artigo 148 da [Lei nº 16.402, de 2016](#), caberá:

I – se aplicadas por agente técnico do PSIU:

- a) defesa dirigida ao Diretor do PSIU, até a data do vencimento do prazo para seu pagamento, constante da Notificação-Recibo - NR-01;
- b) indeferida a defesa, recurso dirigido ao Supervisor Geral de Uso e Ocupação do Solo, da SMPR, até a data do vencimento do prazo para seu pagamento, constante da Notificação-Recibo - NR-02;

II – se aplicadas por agente da Prefeitura Regional:

- a) defesa dirigida ao Supervisor Técnico de Fiscalização da Prefeitura Regional, até a data do vencimento do prazo para seu pagamento, constante da Notificação-Recibo - NR-01;

b) indeferida a defesa, recurso dirigido ao Coordenador de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Regional, até a data do vencimento do prazo para seu pagamento, constante da Notificação-Recibo - NR-02.” (NR)

Art. 2º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 19 de abril de 2017, 464º da fundação de São Paulo.

BRUNO COVAS, Prefeito em Exercício

ANDERSON POMINI, Secretário Municipal de Justiça

JULIO FRANCISCO SEMEGHINI NETO, Secretário do Governo Municipal

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 19 de abril de 2017.

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo

Normas Correlacionadas

DECRETO Nº 57.443 DE 10 DE NOVEMBRO DE 2016

LEI Nº 16.402 DE 22 DE MARÇO DE 2016