



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

JUSTIFICATIVA - PL 0525/2018

De início vale ressaltar a posição consolidada do Supremo Tribunal Federal acerca da impossibilidade de convalidação do vício de iniciativa através da sanção do Chefe do Executivo. É o que se pode verificar dos julgados a seguir:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DEFENSORIA PÚBLICA - REMUNERAÇÃO - PISO REMUNERATORIO NÃO INFERIOR A SETE (7) VEZES O MENOR VENCIMENTO DA TABELA DO PODER EXECUTIVO - VINCULAÇÃO REMUNERATORIA CONSTITUCIONALMENTE VEDADA - NORMA LEGAL RESULTANTE DE EMENDA PARLAMENTAR - ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CF, ART. 63, I) E MATERIAL (CF, ART. 37, XIII) - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - PERICULUM IN MORA CARACTERIZADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO: A atuação dos membros da Assembleia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, a limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentaria - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado. USURPAÇÃO DE INICIATIVA E SANÇÃO EXECUTIVA: A sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão a cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República. Precedente. PISO REMUNERATORIO E VINCULAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE VEDADA: A estipulação de piso remuneratório que provoque a automática majoração dos vencimentos do cargo público vinculado, sempre que ocorra aumento do estipêndio devido à categoria funcional erigida pelo legislador comum à condição de paradigma (cargo público vinculante), incide na vedação constitucional que desautoriza a vinculação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Precedentes do STF. (ADI 1070 MC / MS - MATO GROSSO DO SUL - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator (a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 23/11/1994 - Órgão Julgador: Primeira Turma)

Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 751/03, DO ESTADO DE AMAPÁ. ALTERAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DE CIRURGIÕES DENTISTAS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VICIO IMPASSÍVEL DE CONVALIDAÇÃO PELA SANÇÃO DO PROJETO. 1. Ao alterar a jornada de trabalho de categorias específicas, a Lei 751/03, de iniciativa parlamentar, cuidou do regime jurídico de servidores estaduais, e, com isso, incursionou indevidamente em domínio temático cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, "c", da CF. Precedentes. 2. A sanção tácita do Governador do Estado do Amapá em exercício ao projeto que resultou na Lei estadual 751/03 não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente. (ADI 3627 / AP - AMAPÁ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI Julgamento: 06/11/2014 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

Exposição de motivos do Projeto de Lei que estabelece o silêncio na Cidade de São Paulo:

A Cidade de São Paulo tem como um dos maiores vilões a poluição sonora, caracterizada por ruídos indesejáveis e excessivos, causando incomodo à população e ao sossego da coletividade, além de circunstâncias mais graves como enfermidades físicas e/ou psicológicas, causando prejuízos à qualidade de vida.

A Lei Municipal n. 15.133 de 15 de março de 2010 estabeleceu o Programa de Silêncio Urbano na Cidade de São Paulo, comumente conhecido como PSIU, dispondo minimamente acerca do controle da poluição sonora emitida em locais de reuniões e o escalonamento das multas, dando outras providências. Ocorre que referida Lei foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0128517-77.2010.8.26.0000, sendo declarada inconstitucional, perdendo seus efeitos.

Atualmente, a norma que trata sobre o silêncio na Cidade de São Paulo é o Decreto n. 57.443/16 de 10 de novembro de 2016, que regulamenta a Lei Municipal n. 16.402, de 23 de março de 2016. No entanto, sendo a Lei a via mais adequada para que seja estabelecido diretrizes sobre a regulamentação de determinada matéria, faz-se pertinente a criação de uma Lei específica regulamentando o combate à poluição sonora no Município.

Após a análise do antigo Projeto Lei acerca do controle à poluição sonora, em conjunto com as Leis Municipais existentes em território nacional acerca do tema, nasceu o Projeto de Lei em tela, com o fito de estabelecer diretrizes e fiscalização acerca do tema.

Como embasamento jurídico, a Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu em seu artigo 23, inciso VI, ser competência comum à União, Estados membros e Município a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em todas suas formas.

A Constituição Estadual de São Paulo em seu art. 180, também reforça o comprometimento com a preservação do meio ambiente, assim como a Lei Orgânica do Município também é pautada nos ditames da defesa e fiscalização ambiental, como se pode auferir dos art. 180 à 190.

No mesmo sentido, o Código Civil em seu artigo 554 determina que "o proprietário ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego ou a saúde dos que o habitam".

Ainda, a Lei Federal n. 6938/81 6.938, de 31 de agosto de 1981, responsável por dispor acerca da Política Nacional do Meio Ambiente, define poluição como degradação da qualidade ambiental resultante de atividade direta ou indireta que prejudique a saúde, a segurança e o bem-estar da população, crie condições adversas às atividades sociais e econômicas, entre outras disposições do artigo 3º da mesma Lei.

Por sua vez, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, por meio de suas Resoluções 001 e 002, ambas de 08 de março de 1990, consolida a intenção desta Lei no que se refere ao controle da poluição sonora quando dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política.

Passo à análise dos artigos do Projeto de Lei em espeque:

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Contextualiza o objetivo e os limites da Lei em questão, dispondo acerca do combate à poluição sonora dentro do Município de São Paulo. Os conceitos trazidos no texto elucidam, tanto para os cidadãos, quanto para a Administração Pública, os temas trazidos pela Lei, procurando afastar questionamentos sobre o controle da poluição sonora e seus efeitos. Como é amplamente sabido, a população da Cidade de São Paulo vem sofrendo com recorrentes episódios de poluição sonora, um exemplo claro são os "pancadões" que invadiram a cidade tornando a presença de ruídos incessante e causando transtorno à população. Nesse sentido, observa-se que a definição dos estabelecimentos os quais a Lei pode abranger é ampliada, com o fito de coibir o excesso de ruídos em todas as suas formas.

Isto posto, foram elencados diversos locais e meios os quais podem ser objeto de fiscalização dos ruídos pelas autoridades competentes, como forma de cercear qualquer incomodo, bem como liquidar condutas recorrentes causadoras de problemas de segurança pública e perturbação ao sossego.

Por fim, é definido de forma clara qual a intenção do Projeto de Lei quando destaca todas as atividades desautorizadas.

DOS NÍVEIS PERMITIDOS E DA MEDIÇÃO DE SONS E RUÍDOS

Considerando que a Organização Mundial da Saúde fixou como nível de ruído recomendável para a audição até 50 decibéis (dB), sendo 75 (dB) altamente prejudicial à saúde, e levando em consideração os estudos acerca das Leis que versam sobre o silêncio no território nacional, estipulou-se os níveis destacados no projeto em questão, como forma de fixar limites que coadunam com a saúde pública e sossego da coletividade.

O quadro a seguir, sintetiza uma pesquisa científica na qual estabelece os níveis máximos de ruídos para determinados locais:

Locais	Nível de ruído Limite - dB (A)
Interferência na comunicação - torna difícil a conversa entre duas pessoas, ou dificulta falar no telefone, ou ouvir rádio ou televisão.	50
Risco de perda auditiva - a pessoa exposta pode contrair perda de audição induzida por ruído para exposições de 8 horas diárias.	75
Perturbação do sono - a pessoa não relaxa totalmente durante o sono, não atingindo os estágios mais profundos do sono e reduzindo o tempo.	30
Estresse leve com excitação do sistema nervoso e produção de desconforto acústico.	55
Perda da concentração e do rendimento em tarefas que exijam capacidade de cálculo	60
Escolas - no interior das salas de aulas.	30
Hospitais - em quartos e apartamentos.	35

Dados obtidos de Bergund e Lindvall (1995) e Bergund, Lindval, Schwela (1999).

A Associação Brasileira de Normas Técnicas possui dois regulamentos acerca da avaliação do ruído em áreas habitadas, visando o conforto da comunidade, bem como disciplina sobre os níveis de ruído para conforto acústico (NBR 10151 e NBR 10152, respectivamente).

Objetivando perpetuar a incidência dos procedimentos estabelecidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, não foi inserido no Projeto de Lei os números exatos das normas aplicáveis, vez que tais numerações podem vir a ser objeto de modificação.

DA FISCALIZAÇÃO

Uma das lacunas observadas na Lei Municipal n. 15.133/10 de 15 de março de 2010 é a falta de previsão do órgão competente para a fiscalização das diretrizes fixadas pela Lei, fazendo com que tivesse pouco eficácia no plano real. Nessa linha, considerando a missão institucional da Guarda Civil Metropolitana - constitucionalmente prevista no artigo 144, §8 - embasada no exercício da proteção de bens, serviços e instalações do Município e tendo em vista que seu propósito é uma aproximação maior com os cidadãos, oferecendo o suporte necessário ao convívio em relação à comunidade integradora do município, mostrasse pertinente que a referida instituição seja competente para fiscalização das atividades que caracterizem perturbação ao silêncio.

Não obstante, pode o Poder Executivo, subsidiariamente, utilizar-se de seus recursos técnicos e humanos, em conjunto com eventuais cooperações entre órgãos ou entidades públicas ou privadas, mediante convênios ou contratos, como forma de mitigar qualquer traço de ineficácia da Lei.

DAS PERMISSÕES

As permissões dispostas neste texto vão de encontro ao disposto no artigo 146 da Lei Municipal n. 16.402, de 22 de março de 2016 e ao disposto na Constituição da República Federativa do Brasil, como forma de excepcionar um rol de condutas determinadas à aplicação desta Lei. É o caso, por exemplo, das sirenes de ambulâncias, ruído inerente à uma atividade de saúde pública e de caráter de urgência.

No mais, fica disposto na Lei que qualquer circunstância que possa gerar infrações ao disposto no Projeto de Lei devem ser objetivo de prévia análise e autorização pelo Poder Público, visando um controle das atividades ruidosas do Município.

DA ADEQUAÇÃO SONORA

A possibilidade de adequação sonora outorgada aos estabelecimentos potencialmente poluidores, como por exemplo locais recreativos, culturais ou industriais, visa a mitigação da perturbação oriunda destas atividades, sendo algumas possibilidades de contingência a implementação de tratamento acústico, a restrição de horários de funcionamento, entre outras medidas.

DAS PENALIDADES

As infrações ora estabelecidas se formaram a partir do estudo dos regramentos nacionais que regulamentam a matéria, como por exemplo a Lei de controle de ruídos de Belo Horizonte, n. 9.505 de 23 de janeiro de 2008, de iniciativa do então Prefeito Fernando Damata Pimentel.

Nessa senda, considerando que as penalidades apenas serão aplicadas se verificado o descumprimento espontâneo da regra, verifica-se que a classificação e escalonamento das infrações visa sempre o caráter educativo da sanção, com o objetivo de desincentivar o descumprimento das determinações.

O produto das multas será destinado ao Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA), pois seus recursos são provenientes de multas impostas por infrações à legislação ambiental, conforme o artigo 56, inciso III da Lei Municipal n. 14.887, de 15 de janeiro de 2009.

O reajuste das multas com base no índice IPC - FIPE deverá ser realizado pelo Prefeito da Cidade de São Paulo anualmente, devendo ser publicado no Diário Oficial.

Para tanto, peço a atenção dos Nobres Pares, para aprovação desta importante propositura.

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 11/10/2018, p. 123

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.