

PARECER Nº 1390/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 148/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Eliseu Gabriel, que visa alterar dispositivos da Lei nº 15.133, de 15 de março de 2010, que dispõe sobre o controle da poluição sonora emitida em locais de reunião e o escalonamento das multas.

Preliminarmente, é preciso registrar que a Lei nº 15.133/10 teve sua eficácia suspensa por decisão recentemente proferida (25/03/2010) pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos da ADI nº 990.10.128517-7, vazada nos seguintes termos:

"...Defiro a liminar para suspender a eficácia da lei municipal. Estão presentes os requisitos: a razoabilidade, em razão do direito alegado, assim o vício da iniciativa e a ofensa pelo menos ao princípio da isonomia (uma vez que a lei estabelece multas reduzidas em relação a outros estabelecimentos em razão da expressão 'locais de reunião'), bem assim a irreparabilidade (em decorrência da aplicação imediata e indevida da lei)." - grifamos

Ante a decisão acima mencionada, é necessário ponderar que a lei possui três requisitos essenciais, quais sejam validade, vigência e eficácia, a serem preenchidos para que seja ela impositiva à sociedade, para que seja dotada de obrigatoriedade. A lição de Miguel Reale sobre o assunto em sua obra "Lições Preliminares de Direito" (Editora Saraiva, 22ª edição, 1995, páginas 105 e seguintes) é de todo oportuna:

"Não basta que uma regra jurídica se estruture, pois é indispensável que ela satisfaça a requisitos de validade, para que seja obrigatória. A validade de uma norma de direito pode ser vista sob três aspectos: o da validade formal ou técnico-jurídica (vigência), o da validade social (eficácia ou efetividade) e o da validade ética (fundamento).

O problema é complexo e de grande importância, mesmo porque a todo instante surgem problemas de ordem prática a serem resolvidos pelo advogado e pelo juiz.

...

Do exposto, já se conclui quão importante é a distinção entre vigência e eficácia, referindo-se esta aos efeitos ou consequências de uma regra jurídica. ...

Validade formal ou vigência é, em suma, uma propriedade que diz respeito à competência dos órgãos e aos processos de produção e reconhecimento do direito no plano normativo. A eficácia, ao contrário, tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao "reconhecimento" (Anerkennung) do Direito pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente, aos efeitos sociais que uma regra suscita através de seu cumprimento. ...

Em resumo, são três os aspectos essenciais da validade do direito, três os requisitos para que uma regra jurídica seja legitimamente obrigatória: o fundamento, a vigência, e a eficácia, que correspondem, respectivamente, à validade ética, à validade formal ou técnico-jurídica e à validade social." (grifamos)

Assim, não obstante a decisão judicial acima mencionada, a Lei nº 15.133/10 continua vigente e a suspensão de sua eficácia por referida decisão judicial não inviabiliza a tramitação de projetos de lei que pretendam alterá-la, inclusive porque este seria um meio de sanar a inconstitucionalidade alegada, se possível for.

Analisada a questão sob o ponto de vista da defesa do meio ambiente, e do controle da poluição sonora, por óbvio insere-se no âmbito da competência legislativa do Município, podendo sobre a matéria iniciar o processo legislativo tanto o Prefeito quanto os membros da Câmara, tendo em vista não estabelecer a Lei Orgânica qualquer reserva.

Contudo, o projeto, na forma como foi proposto, não pode prosperar, como ficará demonstrado.

Ressalte-se, inicialmente, que a Lei nº 15.133/10, ao se dispor a regulamentar o controle da poluição sonora emitida em locais de reunião revogou implicitamente a Lei nº 11.501/04, a qual disciplinava a emissão de ruídos em decorrência de quaisquer atividades exercidas em ambiente confinado, coberto ou não. Contudo, a liminar concedida na Adin supra mencionada teve por consequência a suspensão dos efeitos da Lei nº 15.133/10 e o restabelecimento da eficácia da Lei nº 11.501/94, conforme ensinamento de Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, abaixo transcrito:

“Ainda no que tange à medida cautelar no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, o art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/99 dispõe, em consonância com a jurisprudência do STF, que a cautelar será concedida, regularmente, com eficácia ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa. Da mesma forma, prevê-se que a medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação do Tribunal em sentido contrário (art. 11, § 2º)”

(in “Curso de Direito Constitucional, Ed. Saraiva, 2ª edição, págs. 1127/1128)

Daí se conclui que sanada a inconstitucionalidade da Lei nº 15.133/10 por meio de alguma alteração do seu texto ou tendo a Adin solução diversa da contida na liminar, no sentido da inconstitucionalidade da lei, revogada estará a Lei nº 11.501/94, vigindo apenas a Lei nº 15.133/10.

Tendo isto em mente, e analisando a alteração proposta ao art. 1º da lei, verificamos que ela modifica o dispositivo dirigindo-se não mais apenas aos locais de reunião, mas aos ruídos de qualquer natureza emitidos em ambiente confinado, coberto ou não, ampliando até a abrangência do texto da Lei nº 11.504/06, que dirige-se à emissão de ruídos em decorrência de quaisquer atividades exercidas em ambiente confinado, coberto ou não, aparentemente resolvendo óbice jurídico aventado na mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade, quanto ao desrespeito perpetrado pelo diploma legal ao princípio constitucional da isonomia.

Contudo, impropriedades técnicas fazem com que o texto não guarde a necessária clareza e coerência entre seus dispositivos e o ordenamento jurídico em vigor.

Ocorre que, o art. 1º da proposta determina que a lei se dispõe a regulamentar padrões, critérios e diretrizes para a emissão de ruídos em ambientes confinados ou não, e quanto aos níveis de ruído, verifica-se que a nova redação proposta ao § 1º do art. 1º da Lei nº 15.133/10 remete aos demais critérios da NBR 10.151, concluindo-se devam ser aplicados os níveis de ruído constantes da NBR 10.151, em detrimento de toda regulamentação já estabelecida autonomamente e inclusive mais restritivamente pela legislação municipal em vigor, conforme se vê da Lei nº 13.885/84, que especificamente em sua Parte III, disciplina e ordena o parcelamento, uso e ocupação do solo – LUOS, estabelecendo no art. 174, inciso I, que os níveis de emissão de ruído a serem observados para as diferentes zonas de uso (a. ZER, ZCLz - I e ZCLz - II; b. ZM; e c. ZPI, ZCP e ZCL) encontram-se estabelecidos nos Quadros 02/a; 02/b; 2/c; 02/d; 02/g e 02/h anexos.

Ademais, embora a proposta retire do art. 1º, § 1º, da Lei nº 15.133/10, a obrigatoriedade da medição ser realizada no interior do local físico da recepção, no horário da ocorrência do incômodo, nunca dentro das instalações dos locais de reunião, dispositivo este combatido na Adin sob a argumentação de sua incompatibilidade com a NBR 10.151, que padroniza a medição de ruído, e que deve ser adotada em todas as medições no Município de São Paulo uniformemente em razão do art. 177, § 2º, da Lei nº 13.885, fato é que a nova redação sugerida também não se adequa às normas técnicas da NBR.

Tal ocorre, porque a proposta mantém no § 1º do art. 1º regra segundo a qual a medição deverá ser efetuada a uma distância de um metro linear do ambiente, enquanto a NBR 10.151, dispõe:

“5.2.1 No exterior das edificações que contêm a fonte, as medições devem ser efetuadas em pontos afastadas aproximadamente 1,2 m do piso e pelo menos 2 m

do limite da propriedade e de quaisquer outras superfícies refletoras, como muros, paredes etc. Na impossibilidade de atender alguma destas recomendações, a descrição da situação medida deve constar no relatório.

5.2.2 No exterior da habitação do reclamante, as medições devem ser efetuadas em pontos afastados aproximadamente 1,2 m do piso e pelo menos 2 m de quaisquer outras superfícies refletoras, como muros, paredes etc.”

Ainda, embora o projeto pretenda regulamentar a emissão de ruídos de qualquer natureza, em ambiente confinado, coberto ou não, abrangendo imóveis residenciais, comerciais e industriais (conforme se vê do art. 3º da proposta, ao acrescentar § 1º ao art. 4º da Lei), o art. 3º da Lei nº 15.133/10, cuja redação não se altera, continua estabelecendo multa específica para locais de reunião, definidos pela seção 8.8 do Código de Obras como cinemas, auditórios, teatros ou salas de concerto; templos religiosos; salões de festas ou danças; ginásios ou estádios; recintos para exposições ou leilões; e museus, escalonada em função da capacidade do local.

Por fim, determina que os ambientes confinados, que não possuam habite-se ou alvará de funcionamento e que desatendam aos parâmetros de incomodidade relativos aos níveis sonoros aceitáveis serão fechados administrativamente, quando da notificação de reincidência, ou seja, após 30 (trinta) dias da lavratura do primeiro auto de infração, o qual somente poderá ser lavrado após 90 (noventa) dias da notificação de irregularidade, conforme arts. 2º e 4º da Lei nº 15.133/10 e art. 3º do PL, que acrescenta §§ 1º e 2º ao art. 4º da lei.

Contudo, tal dispositivo, à evidência, entra em conflito com o disposto nos arts. 221 a 225, da Lei nº 13.885/04, segundo os quais o exercício de atividade sem exibição da licença de funcionamento no acesso principal do estabelecimento acarreta a lavratura de auto de infração e multa e a expedição de auto de intimação para regularização em 5 (cinco) dias. Não havendo regularização expedem-se novos autos de infração e multa e concomitante auto de intimação para regularizar a situação ou encerrar as atividades nos seguintes prazos:

I – 90 (noventa) dias, para a atividade considerada conforme (aquela permitida no local e no caso de uso não residencial, que atenda também a todos os parâmetros de incomodidade e instalação);

II – 30 (trinta) dias para a atividade considerada permitida no local;

III – 5 (cinco) dias úteis, para a atividade considerada não permitida no local;

IV – 10 (dez) dias para a atividade considerada permitida no local, mas que não atenda os parâmetros de incomodidade, as condições de instalação ou as normas de segurança, de habitabilidade e de higiene.

A proposta cria uma hipótese em que a atividade, sem licença de funcionamento e que desatenda a um específico parâmetro de incomodidade (níveis de ruído), independentemente de ser considerada permitida ou não no local, será fechada apenas após 120 dias após a constatação da irregularidade, se esta não tiver sido sanada.

Assim, por desatender ao parâmetro de incomodidade nível de ruído a atividade seria premiada, sem que a propositura fundamente claramente a razão da discriminação e, apesar de não apresentar a licença, teria um prazo maior para sua regularização, permanecendo em funcionamento até lá.

Ressalte-se que a Lei nº 11.501/94, expressamente mantida pela Lei nº 13.885/04, já estabelecia tratamento diferenciado no tocante à sanção aplicável aos ambientes confinados cuja emissão de som ultrapassasse os padrões fixados pela legislação municipal, no caso a Lei nº 13.885/04, contudo, tal sanção era mais gravosa que aquela aplicável no caso de descumprimento dos demais parâmetros de incomodidade, justamente por entender-se que a desobediência aos níveis de ruído, devido ao desconforto que causa à população, deve ser mais fortemente reprimida.

Entendemos, ainda, que o projeto não se adequa à melhor técnica de elaboração legislativa, em descompasso, portanto, com os ditames da Lei Complementar Federal nº 95/98, cujo art. 11, “caput”, dispõe que as disposições normativas serão

redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, bem como com o art. 211, parágrafo único do Regimento Interno da Câmara, segundo o qual as proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos.

Pelo exposto, somos PELA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29/08/2012.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Abou Anni – PV

Adolfo Quintas – PSDB - Relator

Celso Jatene - PTB

Edir Sales - PSD

José Américo – PT

Marco Aurélio Cunha – PSD

Quito Formiga - PR

Sandra Tadeu - DEM