

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



POLUIÇÃO SONORA

VERÔNICA MARIA MIRANDA BRASILEIRO

Consultora Legislativa da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

MARÇO/2012

NOTA TÉCNICA

© 2012 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

POLUIÇÃO SONORA

1 – Legislação sobre poluição sonora

Primeiramente, registramos que o art. 225 da Constituição Federal dispõe sobre o direito que todos temos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum da sociedade e essencial à qualidade de vida, cabendo ao poder público e à coletividade defendê-lo e preservá-lo, o que abrange, sem dúvida, a questão da poluição sonora.

A Lei nº 6.938, de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tem sido acatada como um dos regulamentos da Constituição Federal no campo do meio ambiente, apresentando disposições sobre poluição que se aplicam, também, à poluição sonora.

Os problemas relacionados aos níveis excessivos de ruído estão entre aqueles sujeitos ao controle da poluição ambiental, que está definida no inciso III do art. 3º da Lei nº 6.938, de 1981, como "*a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:*

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;*
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;*
- c) afetem desfavoravelmente a biota;*
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;*
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos".*

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente atribui a competência para instituir normas sobre a matéria ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Assim, a legislação relacionada à emissão de ruídos compreende, além da já citada Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o Decreto nº 99.274, de 1990, que regulamenta a Lei nº 6.938, de 1981, diversas resoluções do Conama, além de duas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Quase todas as resoluções do Conama sobre emissão de ruídos dizem respeito àqueles emitidos por veículos. Já a Resolução nº 01, de 1990, é o instrumento que determina os padrões, critérios e diretrizes sobre a emissão de ruídos,

em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive de propaganda política. De acordo com o estabelecido nesta Resolução, para que a emissão de ruídos não prejudique a saúde e o sossego público, ela não pode exceder aos níveis considerados aceitáveis pelas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, a NBR 10151, que fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades, e a NBR 10152, que dispõe sobre níveis de ruído para conforto acústico, complementando a NBR nº 10.151. Como normas técnicas, esses instrumentos são periodicamente atualizados de acordo com a evolução tecnológica, o que não poderia ocorrer – ou seria muito mais difícil de ocorrer – se fossem leis.

A NBR 10.151 dispõe sobre a avaliação do ruído em áreas habitadas, visando ao conforto da comunidade, fixando as condições exigíveis para a avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades, independentemente da existência de reclamações. Já a NBR 10.152 trata dos níveis de ruídos para conforto acústico, estabelecendo os limites máximos em decibéis a serem adotados em determinados locais.

Em sua Tabela 1, a citada NBR 10.151 estabelece os limites para emissão de sons e ruídos para os períodos diurnos e noturnos, para seis tipos de ambientes externos: sítios e fazendas, área estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escolas, áreas mistas, predominantemente residenciais, com vocação comercial e administrativa, com vocação recreacional ou predominantemente industrial. O limite mais alto permitido é o das áreas industriais, no período diurno, 70 decibéis. Já os menores limites máximos permitidos de emissão de ruídos devem ser respeitados nas áreas de sítios e fazendas, no período noturno, 35 decibéis.

Tais restrições são estabelecidas porque, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a exposição por períodos prolongados de sons e ruídos a partir de 55 decibéis pode provocar danos muitas vezes irreversíveis à audição humana. Além de prejuízos físicos, a exposição continuada a barulhos prolongados provoca irritabilidade, distúrbios de sono, perda de produtividade, dificuldade de aprendizado em crianças, entre outros problemas de ordem psíquica.

A emissão de sons e ruídos em níveis que causam incômodos às pessoas e que prejudica, assim, a saúde e as atividades humanas, enquadra-se perfeitamente no conceito de poluição legalmente aceito no Brasil, o qual é, também, de consenso do meio técnico.

Cabe esclarecer que, em relação à proteção do meio ambiente, a competência administrativa é comum à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos municípios, em razão de ser atribuída cumulativamente a todos os entes federados (art.

23, incisos III, IV, VI, VII, IX e XI, da Constituição Federal).

A poluição sonora é, dessa forma, objeto de controle pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, nas esferas federal, estadual e municipal, nos termos do art. 6º da Lei nº 6.938, de 1981.

Entre as competências da União, está a de estabelecer normas gerais sobre o controle da poluição, entendida esta de forma ampla. Esta competência vem sendo cumprida particularmente nos campo da legislação ambiental, como vimos, da legislação relacionada a emissão de ruídos por parte de veículos automotores, tratada pelo Código Brasileiro de Trânsito (art. 104 da Lei nº 9.503, de 1997), e da legislação penal. Neste caso, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, considera, no artigo 54, crime “*causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora*”. A pena para quem se enquadrar neste artigo é de reclusão de um a quatro anos, além de multa.

A poluição sonora é tratada também na Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 – Lei das Contravenções Penais -, cujo art. 42 considera a poluição sonora uma contravenção referente à paz pública:

“Art. 42. Perturbar alguém o trabalho ou sossego alheios:

I - com gritaria ou algazarra;

II – exercendo profissão incômoda ou ruidosa, em desacordo com as prescrições legais;

III – abusando de instrumentos sonoros ou sinais acústicos;

IV – provocando ou não procurando impedir barulho produzido por animal de que tem a guarda:

Pena – Prisão simples de quinze dias a três meses, ou multa.”

No entanto, quando se trata do controle da localização e do horário de funcionamento das atividades que provocam a poluição sonora nas áreas urbanas, deve-se considerar que há uma ligação intrínseca com o planejamento e controle do uso do solo e das funções urbanas e, portanto, é de competência exclusiva do poder municipal.

De fato, o inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal incumbe ao município “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”. São decisões municipais que determinam medidas mitigadoras da poluição sonora, como a restrição ao uso de buzinas em determinadas áreas ou de aparelhos de sons em veículos de transportes coletivos, por exemplo, bem como os horários e locais em que podem funcionar atividades naturalmente barulhentas, como espetáculos musicais e esportivos, bares, boates, obras civis etc.

Tal disciplinamento – do uso do solo e das atividades urbanas - é estabelecido por meio das leis municipais de ordenamento urbano e pelos códigos municipais. Cabe, assim, ao município a definição das áreas e dos horários nos quais se permite a realização de determinadas atividades ou eventos no seu perímetro urbano. É matéria que se enquadra na esfera do interesse e da competência municipal. É o tipo de questão que deve ser definida pelo planejamento municipal, formalizado por meio do plano diretor, entre outros instrumentos, na forma que melhor se adeque à realidade do município, seu tamanho, população, características geográficas, a natureza de suas atividades econômicas, a distribuição das áreas residenciais, entre muitas outras variáveis.

Assim, cabe apenas às autoridades locais a implementação das medidas impostas pelo Conama, em relação à poluição sonora, na citada Resolução nº 01, de 1990. Isso pode ser feito por meio de leis municipais que estabeleçam as regras para o exercício de atividades ruidosas, visando a manutenção do conforto acústico da população, de acordo com peculiaridades locais. Para tanto, os municípios podem se valer das normas técnicas da ABNT, as quais definem os limites de ruído acima dos quais se caracteriza poluição.

A União não pode estabelecer, por meio de lei ordinária, como os municípios devem cumprir competências a eles atribuídas pela Constituição Federal, por força do pacto federativo, segundo o qual os Entes que compõem a Federação são autônomos. Essa autonomia está expressa no *caput* do art. 18 da Constituição:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.”

Ressalte-se que a Constituição Federal inclui entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (art. 23,

VI). Em cumprimento ao parágrafo único do art. 23 da Carta Magna, foi aprovada a Lei Complementar nº 141, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas para a cooperação entre os três níveis da Federação, tendo em vista as ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Em relação ao combate à poluição, o art. 9º da Lei Complementar determina:

“Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

.....

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

.....”

Infere-se que mesmo o licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de poluição sonora ficará a cargo dos Municípios, conforme disciplinarem os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

As disposições constitucionais citadas têm fortes bases técnicas e logísticas, pois a União, por meio dos órgãos do Poder Executivo, não tem como fiscalizar o cumprimento das normas sobre locais e horários de funcionamento de casas de espetáculo, bares, boates e lanchonetes, da realização de eventos ao ar livre ou controlar a poluição sonora nos quase 6.000 municípios brasileiros e, por outro lado, não pode obrigar os municípios e o Distrito Federal a fazê-lo, por força do já citado pacto federativo.

Em suma, parece-nos claro que, sobre a poluição sonora, a União já legislou até os limites de sua competência, cabendo aos municípios legislar sobre os aspectos aplicáveis à convivência urbana, tendo como base normas técnicas editadas e atualizadas pelos órgãos normatizadores.

2 – Projetos em tramitação

Não obstante o aqui apresentado, tramita na Casa o Projeto de Lei nº 263, de 2007, do Deputado Pompeo de Mattos, que dispõe sobre diretrizes, critérios e limites na emissão de sons e ruídos de qualquer natureza. A ele, encontram-se

apensadas as seguintes proposições: PL 863/2007, PL 8330/2007 e PL 621/2011.

Em 2007, o projeto principal foi distribuído às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania. A proposição ainda não tinha parecer aprovado em nenhuma das Comissões quando, em 2010, acatando requerimento, ela teve sua distribuição modificada, passando a incluir também a Comissão de Desenvolvimento Urbano. Analisada primeiramente por essa última Comissão, a proposta foi aprovada quanto ao mérito daquele órgão técnico, na forma de um substitutivo apresentado pelo relator. Em seguida, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, onde deverá ser igualmente avaliado em seu mérito.