

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."



LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE POLUIÇÃO SONORA URBANA

JOSÉ DE SENA PEREIRA JR.
Consultor Legislativo da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

JANEIRO/2002

NOTA TÉCNICA

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) 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.



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

f e **N**a presente nota técnica analisamos a legislação referente à poluição sonora em áreas urbanas e avaliamos até que ponto pode a União legislar nesse campo.

De início, reportemos ao art. 24 da Constituição Federal:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....
VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;”

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;”

.....
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”

O artigo 30 da Constituição Federal relaciona as competências atribuídas aos Municípios, entre as quais estão as de **legislar sobre assuntos de interesse local**, prestar **serviços públicos de interesse local** e promover, no que couber, adequado **ordenamento territorial**, mediante **planejamento e controle do uso**, do **parcelamento** e da **ocupação do solo urbano**.

*“Art. 30. Compete aos Municípios:
 I – legislar sobre assuntos de interesse local;”*

.....
V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

.....
VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

.....”
Como parte essencial da faculdade da União de legislar sobre o tema em pauta está a definição do que é poluição, definição esta expressa pelo inciso III do art. 3º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981:

“Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

.....”
“III - poluição, 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;”*

.....”
Cabe destacar que a Lei nº 6.938/81, que *“dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”* tem sido acatada como regulamento da Constituição Federal no campo do meio ambiente, detalhando a distribuição de competências entre os entes da Federação.

A emissão de sons e ruídos em níveis que causam incômodos às pessoas e animais 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.

Está entre as competências da União, portanto, a de estabelecer normas gerais sobre o controle da poluição, entendida esta de forma ampla. Esta competência vem sendo cumprida particularmente no campo da legislação ambiental e penal, como mostramos a seguir.

A legislação ambiental disciplina o controle da poluição de um modo geral, por exemplo obrigando o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, entre elas as que emitem elevados níveis de sons, ruídos e vibrações. Relacionamos entre a legislação ambiental federal que trata da matéria a já citada Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e 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”*, cujo artigo 54 considera 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”*. Como a poluição sonora pode causar danos à saúde humana, afetando os sistemas auditivo e nervoso das pessoas, pode aquele que a provocar ser enquadrado no disposto nesse artigo da lei, sujeitando-se a penas de reclusão de um a quatro anos, além de multa.

Lembramos que na discussão do projeto que resultou na Lei nº 9.605/98, a poluição sonora chegou a ser explicitada entre os crimes ambientais e foi retirada por pressão da bancada evangélica, a qual via no dispositivo a possibilidade de cerceamento da liberdade de culto.

Também o Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 trata do controle da poluição sonora em seu art. 104:

“Art. 104. Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para emissão de gases e ruído.”

.....”
§ 5º Será aplicada a medida administrativa de retenção aos veículos reprovados na inspeção de segurança e na emissão de gases poluentes e ruído.”

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.”

Vê-se, portanto, que desde 1941 a Lei já protege o cidadão brasileiro dos incômodos da poluição sonora, isto muito antes de se pensar na questão ambiental da forma ampla como hoje é tratada.

Há que diferenciar, no entanto, o controle da poluição sonora dentro da abordagem dada pelas legislações ambiental, de trânsito e penal, do controle da localização, nas áreas urbanas, das atividades que a causam, este último intrinsecamente ligado ao planejamento e controle do uso do solo e das funções urbanas e, portanto, de competência exclusiva do poder municipal.

Isto porque, como já mostramos, 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”*. A ocorrência de poluição sonora nas áreas urbanas só ocorre, portanto, ou com o consentimento do poder público municipal, ou pela ineficiência ou negligência dele.

Nos planos urbanísticos municipais, as atividades urbanas devem ser distribuídas de modo a não haver incompatibilidades, tais como a localização de uma grande metalúrgica no meio de uma área residencial ou, pior ainda, ao lado de um hospital. São também decisões municipais que determinam outras medidas mitigadoras da poluição sonora, como a restrição ao uso de buzinas em determinadas áreas e os horários e locais em que podem funcionar atividades naturalmente barulhentas, como espetáculos musicais e esportivos, bares, boates, obras civis, etc.

O disciplinamento do uso do solo e das atividades urbanas é estabelecido por meio das leis municipais de ordenamento urbano e pelos códigos municipais de obras e de posturas. Se, em determinado Município, essas leis – ou a ausência delas – permitem a poluição sonora, nada pode ser feito em termos de legislação federal ou estadual, pois o “Pacto Federativo” garante a autonomia administrativa dos entes federados, respeitando-se as competências constitucionais de cada um deles (*caput* do art. 18 da Constituição Federal).

Para controlar a poluição sonora, os Municípios e os órgãos ambientais e de trânsito valem-se de normas técnicas editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e pelo Instituto Brasileiro de Normatização e Metrologia – INMETRO, as quais definem os limites de ruído acima dos quais caracteriza-se poluição. 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. Isto sem se levar em conta que as normas técnicas tratam de assuntos altamente complexos, de natureza especializada e, portanto, impossíveis de serem tratados pelos poderes legislativos.

Outro argumento para que o poder legiferante sobre a poluição sonora urbana caiba ao Município é a capacidade ou poder de fazer cumprir efetivamente uma lei que a discipline. Só o Município tem condições operacionais de fiscalizar a ocupação do solo urbano, bastando, para compreender a dimensão dessa afirmativa, imaginar o custo e a complexidade da atuação federal, nesse campo, nos quase seis mil Municípios brasileiros. Como um nível de poder não pode impor,

mediante lei, tarefas, competências e custos a outro nível, a competência de legislar sobre esse tema é, naturalmente, do Município. A possibilidade de efetivo exercício do poder de polícia determina, assim, a competência para legislar.

Assinalamos que tramita nesta Casa o Projeto de Lei nº 4.260, de 2001, de autoria do Deputado De Velasco, o qual “*define poluição sonora, ruídos, vibrações e dispõe sobre os limites máximos de intensidade da emissão de sons acústicos e normatiza a emissão de ruídos e vibrações resultantes de qualquer atividade*”. Esse projeto propõe regulamentar vários aspectos que invadem a autonomia municipal, o que põe em dúvida sua constitucionalidade. Além disso, ele simplesmente reproduz disposições de normas da ABNT, engessando-as em uma lei que poderá, em pouco tempo estar obsoleta.

Concluindo, 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 (ABNT e INMETRO).