

PROJETO DE LEI N.º 524-C, DE 2015
(Do Sr. Carlos Gomes)

Estabelece limites para emissão sonora nas atividades em templos religiosos; tendo parecer: da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela aprovação (relatora: DEP. MOEMA GRAMACHO); da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. RICARDO IZAR); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, com emenda de redação, e do Substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com subemenda de redação (relator: DEP. JOÃO CAMPOS).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO;
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 524, de 2015, de autoria do deputado Carlos Gomes, estabelece que a propagação sonora, resultante das atividades realizadas nos templos religiosos, não deverá ultrapassar, durante o dia, 85 decibéis, em zona industrial; 80 decibéis, em zona comercial; e 75 decibéis, em zona residencial; e, durante a noite, 10 decibéis a menos em cada uma das citadas áreas.

Desse modo, a proposta define, para fins de aferição da emissão sonora, que o período da noite é o compreendido entre as vinte e duas horas e as seis horas e que o local de aferição deve ser o local de onde parte a reclamação.

O Projeto prevê que, em caso de descumprimento de medidas corretivas impostas pela fiscalização, após concedido prazo de noventa a cento e oitenta dias, serão aplicadas ao infrator as penalidades disciplinares ou compensatórias, bem como multas e outras sanções legais. Quanto às sanções previstas na Lei nº 6.938, de 1981, a proposição dispõe que somente serão aplicadas as sanções em razão do não cumprimento das providências de adequação sonora ou de reincidência.

Por fim, o Projeto altera o art 6º, da Lei nº 6.938, de 1981, para reafirmar a competência de Estados e Municípios para a elaboração de normas supletivas e complementares.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD), em regime de tramitação ordinária. Foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU) e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), ambas para exame de mérito; e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa. A primeira Comissão aprovou parecer da relatora, Dep. MOEMA GRAMACHO, subscrevendo o Projeto na íntegra, sem modificações. Já a Comissão Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável aprovou o Projeto na forma de Substitutivo, de lavra do relator Dep. RICARDO IZAR, no qual se estabeleceu que a

medição para fins de fiscalização do cumprimento dos limites legais, deverá desconsiderar as emissões sonoras decorrentes de fontes diversas daquelas atribuídas às atividades realizadas em templos religiosos.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme disposto no Regimento Interno da Casa (art. 32, IV, RICD), compete a esta Comissão o exame dos aspectos “*constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões*”. Ademais, cabe, ainda, à CCJC, exarar parecer terminativo acerca da matéria em análise (art. 54, I, RICD).

No que concerne aos aspectos formais de competência desta Comissão, nada a opor quanto à compatibilidade do regramento proposto com o ordenamento jurídico em vigor.

A União possui competência concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente, e, por conseguinte, sobre poluição sonora, conforme disposto no art. 24, VI, e § 1º, da Constituição Federal, editando normas gerais.

A União pode, portanto, estabelecer parâmetros para o exercício do poder de polícia e para aplicação de penalidades, respeitando a autonomia de Estados e Municípios no âmbito de suas respectivas competências.

Dentre os diversos diplomas legais editados no exercício da competência legislativa concorrente, encontra-se a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, recepcionada pela Constituição de 1988, e que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. O art. 4º, inciso III, referido diploma legal, elenca como objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente, o estabelecimento de padrões e normas de qualidade ambiental. No âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, criado pela Lei nº 6.938, de 1981, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA deliberar sobre norma e padrões compatíveis com o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. Esse mister é exercido por meio de resoluções que veiculam diretrizes e normas técnicas, as quais, evidentemente, não podem obstar o exercício das competências constitucionais de Estados e Municípios. A competência legislativa dos entes federativos é expressamente reconhecida nos §§ 1º e 2º da mesma Lei.

Como bem sopesado e afeiçoado pelas Comissões de mérito desta Casa, inexistente lei federal específica e nem sequer norma técnica específica para contemplar os limites sonoros nas atividades dos templos religiosos. Por essa razão, os municípios, por meio de seus órgãos de fiscalização, vêm editando regulamentação suplementar da legislação federal, de modo diverso do disciplinado pelo órgão regulador, como lhes foi reconhecido no RE 739062/RS, julgado em 2013. A uniformização de regras, resguardada a competência de cada ente federativo, pode assegurar o funcionamento dessas atividades, ao mesmo tempo em que facilita o trabalho da fiscalização e dos responsáveis e técnicos. Entretanto, a falta de parâmetro legislativo vem dando azo à multiplicação de limites sonoros e de controvérsias judiciais, prejudicando a necessária proteção à saúde, em harmonia com o exercício dos demais direitos constitucionais, que podem sofrer restrição abusiva ou arbitrária, com limites excessivamente permissivos ou restritivos.

A atuação legislativa afigura-se imprescindível para arbitrar conflitos que decorrem da insuficiência e até das limitações inerentes às normas regulamentares, circunstância que foi reconhecida pelos relatores das Comissões temáticas especializadas que se debruçaram sobre o tema.

Atualmente são inúmeras as decisões judiciais condenando templos em razão de prática de poluição sonora ocasionando grave prejuízo à manutenção da atividade dessas instituições. Assim sendo, podemos afirmar que a proposição se insere no âmbito da liberdade de culto assegurada pelo inciso VI do art.

5º da Constituição Federal.

Segundo Pontes de Miranda, “compreendem-se na liberdade de culto a de orar e a de praticar os atos próprios das manifestações exteriores em casa ou em público, bem como a de recebimento de contribuições para isso”. As atividades religiosas que produzem ruído, tais como cultos, pregações e cânticos, estão, portanto, incluídas no âmbito de proteção da referida liberdade fundamental.

De início, vale registrar que a liberdade de culto foi não apenas protegida, mas também ampliada na Constituição de 1988, em relação às Constituições passadas. José Afonso da Silva aponta que, “diferentemente das Constituições anteriores, [a Constituição de 1988] não condiciona o exercício dos cultos à observância da ordem pública e dos bons costumes. Esses conceitos que importavam em regra de contenção, de limitação dos cultos já não mais o são. É que, de fato, parece impensável uma religião cujo culto, por si, seja contrário aos bons costumes e à ordem pública. Demais, tais conceitos são vagos, indefinidos, e mais serviram para intervenções arbitrárias do que de tutela desses interesses gerais”.

Para Alexandre de Moraes, “a Constituição Federal assegura o livre exercício do culto religioso, enquanto não for contrário à ordem, tranquilidade e sossego públicos, bem como incompatível com os bons costumes. Dessa forma, a questão das pregações e curas religiosas deve ser analisada de modo que não obstaculize a liberdade religiosa garantida constitucionalmente, tampouco acoberte práticas ilícitas. Obviamente, assim como as demais liberdades públicas, também a liberdade religiosa não atinge grau absoluto, não sendo, pois, permitidos a qualquer religião ou culto atos atentatórios à dignidade da pessoa humana, sob pena de responsabilização civil e criminal”.

Surgindo eventuais posições conflituosas dessas liberdades constitucionais, elas devem ser equalizadas para que as liberdades possam ser gozadas o mais amplamente possível, e os direitos constitucionais à Liberdade Religiosa, bem como ao direito de se ter um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, devem ser, dentro do possível, respeitados por todos. Não deve qualquer templo religioso, sob a escusa de exercer sem quaisquer reservas a ‘liberdade religiosa’, adotar uso prejudicial da propriedade mediante produção de poluição sonora; tem os religiosos o direito de utilizar aparelhos de amplificador de voz ou de música no interior do local das reuniões, desde que tais sons não ultrapassem os limites estabelecidos nas normas legais e que não violem a tranquilidade dos vizinhos.

O citado estudo corrobora a posição mais geral da doutrina, que reconhece indubitavelmente a relatividade dos direitos fundamentais, assim como a possibilidade de a norma legal lhes impor limites. Haja vista que o exercício desses direitos pode conduzir à colisão com os interesses da coletividade, prevalece a tese de que não existem direitos absolutos, conforme observa Alexandre Reis Siqueira Freire.⁹ Alexandre de Moraes, a seu turno, sublinha que tais direitos “encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna”, num equilíbrio que constitui o princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas.

Para o autor, “quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional, com sua finalidade precípua”.

No âmbito normativo, o princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas é consagrado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, da qual o Brasil é signatário. Seu art. 29 dispõe que, “no exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido

reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática”.

Vale destacar que a doutrina reconhece a possibilidade do estabelecimento de restrições a direitos fundamentais mesmo quando não previstas ou autorizadas pelo texto constitucional – como é o caso da liberdade de culto. Conforme Gilmar Ferreira Mendes, é justamente a hipótese de colisão de direitos que “poderia legitimar, assim, o estabelecimento de restrição de um direito não submetido a reserva legal expressa”. O autor sublinha que, “nesses casos, o legislador pode justificar sua intervenção com fundamento nos direitos de terceiros ou em outros princípios de hierarquia constitucional”.

A imposição de restrições aos direitos fundamentais é, no entanto, sujeita a limites. Com efeito, é fundamental que estas respeitem a necessidade de proteção do núcleo essencial dos direitos em questão, como também atendam aos requisitos de clareza, determinação, generalidade e proporcionalidade. Disso decorre que pode se caracterizar um excesso do poder de legislar quando uma determinada restrição não for adequada ou necessária, abrindo-se a porta para a declaração de inconstitucionalidade. É particularmente importante, aqui, atentar para a proibição – implícita no princípio constitucional da igualdade – de restrições casuísticas ou discriminatórias.

Na lição de Gilmar Mendes, “as restrições aos direitos individuais devem ser estabelecidas por leis que atendam aos requisitos da generalidade e abstração, evitando, assim, tanto a violação do princípio da igualdade material quanto a possibilidade de que, por meio de leis individuais e concretas, o legislador acabe por editar autênticos atos administrativos”

No que concerne à técnica legislativa, apresento emenda redacional destinada a corrigir a referência à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, constante do art. 4º, §2º do Projeto em análise.

Pelo exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 524, de 2015, e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com emenda e subemenda redacionais que ora apresento.

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2017.

JOÃO CAMPOS

Deputado Federal

EMENDA DE REDAÇÃO

Dê-se ao § 2º do art. 4º, do PL nº 524, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 4º As penalidades disciplinares ou compensatórias, bem como multas ou outras sanções legais, somente serão aplicadas em função do não cumprimento das medidas corretivas necessárias impostas pela fiscalização.

§ 1º Para fins do disposto no caput, a autoridade ambiental concederá prazo de noventa a cento e oitenta dias para adoção das providências de adequação sonora, contados a partir da data da autuação ou notificação administrativa.

§ 2º As sanções previstas no art. 14 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, somente

serão aplicadas nas hipóteses de reincidência ou na ausência das providências determinadas pela autoridade ambiental para a adequação sonora.”

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2017.

JOÃO CAMPOS

Deputado Federal

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL AO PROJETO DE LEI Nº 524, DE 2015.

Estabelece limites para emissão sonora nas atividades em templos religiosos.

SUBEMENDA DE REDAÇÃO

Dê-se ao § 2º do art. 4º, do Substitutivo aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao PL nº 524, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 4º As penalidades disciplinares ou compensatórias, bem como multas ou outras sanções legais, somente serão aplicadas em função do não cumprimento das medidas corretivas necessárias impostas pela fiscalização.

§ 1º Para fins do disposto no caput, a autoridade ambiental concederá prazo de noventa a cento e oitenta dias para adoção das providências de adequação sonora, contados a partir da data da autuação ou notificação administrativa.

§ 2º As sanções previstas no art. 14 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, somente serão aplicadas nas hipóteses de reincidência ou na ausência das providências determinadas pela autoridade ambiental para a adequação sonora.”

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2017.

JOÃO CAMPOS

Deputado Federal

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 524/2015, com

emenda de redação, e do Substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com subemenda de redação, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Campos.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Afonso Motta, Alceu Moreira, Alencar Santana Braga, Aureo Ribeiro, Bilac Pinto, Celso Maldaner, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Danilo Cabral, Darci de Matos, Delegado Éder Mauro, Delegado Marcelo Freitas, Delegado Waldir, Diego Garcia, Eduardo Bismarck, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Expedito Netto, Fábio Trad, Genecias Noronha, Geninho Zuliani, Gil Cutrim, Gilson Marques, Herculano Passos, João Campos, João H. Campos, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Josimar Maranhãozinho, Júlio Delgado, Júnior Mano, Léo Moraes, Luiz Flávio Gomes, Luizão Goulart, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Margarete Coelho, Nelson Pellegrino, Nicoletti, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Rubens Bueno, Sergio Toledo, Shéridan, Subtenente Gonzaga, Talíria Petrone, Aliel Machado, Angela Amin, Capitão Wagner, Chris Tonietto, Coronel Tadeu, Edio Lopes, Evandro Roman, Francisco Jr., Guilherme Derrite, Gurgel, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Paulo Magalhães, Pedro Lupion, Pedro Westphalen e Reginaldo Lopes.

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente

**EMENDA DE REDAÇÃO ADOTADA PELA CCJC
AO PROJETO DE LEI Nº 524, DE 2015**

Estabelece limites para emissão sonora nas atividades em templos religiosos.

Dê-se ao § 2º do art. 4º, do PL nº 524, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 4º As penalidades disciplinares ou compensatórias, bem como multas ou outras sanções legais, somente serão aplicadas em função do não cumprimento das medidas corretivas necessárias impostas pela fiscalização.

§ 1º Para fins do disposto no caput, a autoridade ambiental concederá prazo de noventa a cento e oitenta dias para adoção das providências de adequação sonora, contados a partir da data da autuação ou notificação administrativa.

§ 2º As sanções previstas no art. 14 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, somente serão aplicadas nas hipóteses de reincidência ou na ausência das providências determinadas pela autoridade ambiental para a adequação sonora.”

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI

Presidente

**SUBEMENDA DE REDAÇÃO ADOTADA PELA CCJC
AO SUBSTITUTIVO DA CMADS
AO PROJETO DE LEI Nº 524, DE 2015**

Estabelece limites para emissão sonora nas atividades em templos religiosos.

Dê-se ao § 2º do art. 4º, do Substitutivo aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao PL nº 524, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 4º As penalidades disciplinares ou compensatórias, bem como multas ou outras sanções legais, somente serão aplicadas em função do não cumprimento das medidas corretivas necessárias impostas pela fiscalização.

§ 1º Para fins do disposto no caput, a autoridade ambiental concederá prazo de noventa a cento e oitenta dias para adoção das providências de adequação sonora, contados a partir da data da autuação ou notificação administrativa.

§ 2º As sanções previstas no art. 14 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, somente serão aplicadas nas hipóteses de reincidência ou na ausência das providências determinadas pela autoridade ambiental para a adequação sonora.”

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI

Presidente