

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 263, DE 2007 (Apenso PL nº 863/07; PL nº 2.330/07 e PL nº 621/11)

Dispõe sobre diretrizes, critérios e limites na emissão de sons e ruídos de qualquer natureza.

Autor: Deputado Pompeo de Mattos

Relator: Deputado William Dib

PARECER REFORMULADO

I – RELATÓRIO

Chegam para análise desta Comissão de Desenvolvimento Urbano o Projeto de Lei nº 263, de 2007, em epígrafe, e seus apensos, Projeto de Lei nº 863, de 2007; Projeto de Lei nº 2.330, de 2007, e Projeto de Lei nº 621, de 2011.

Preliminarmente ressaltamos que a matéria teve como relator, nesta Comissão, o Deputado José Paulo Tóffano, com um parecer bem arrazoado que não foi votado e que hora adoto, com os ajustes necessários, tendo em vista o novo projeto apensado e a audiência pública realizada no âmbito desta Comissão no dia 13 de setembro de 2011.

O projeto de lei principal e o primeiro apenso dispõem sobre o controle e a fiscalização da emissão de sons e ruídos de qualquer natureza, enquanto o segundo apenso restringe tal controle à atividade religiosa, já o terceiro apenso proíbe o som automotivo denominado paredão, nas vias, praças, praias e logradouros.

O PL nº 263/07 determina no art. 2º que a emissão de sons e ruídos de qualquer natureza, que denomina de poluição sonora, obedecerá aos critérios e diretrizes estabelecidos pela lei dele resultante, sem prejuízo da legislação estadual e municipal aplicável.

No art. 3º, a proposta considera prejudicial à saúde e ao sossego público, as emissões de sons e ruídos superiores aos limites estabelecidos no nível de avaliação NCA para ambientes externos, em decibéis (A), correspondente à escala de indicação de nível de pressão sonora relativa à curva de ponderação “A”, constante na Tabela 1 da Norma Brasileira Registrada, NBR 10.151, da Associação Brasileira de Normas Técnica – ABNT.

A medida adota ainda o que está contido na NBR 10.151 da ABNT, que fixa as condições exigidas para avaliação de aceitabilidade do ruído em áreas habitadas, como método para a medição do nível de ruído.

A seguir, o art. 5º do PL traz como ambientes externos os seguintes tipos de áreas: sítios e fazendas; estritamente residencial; predominante residencial; mista com vocação comercial e administrativa; com vocação recreacional; e predominantemente industrial.

No art. 6º, a matéria situa entre cinco e vinte e duas horas o horário para emissão de sons e ruídos, sendo que esse horário estende-se até às cinco horas do dia seguinte, quando o período noturno recair na véspera de domingo ou de feriado.

Para a desobediência ou inobservância do disposto na lei, bem como da NBR 10.151, o PL prevê no art. 7º as penalidades de: advertência; multa; interdição temporária ou definitiva da atividade; o fechamento do estabelecimento; e a apreensão da fonte. A arrecadação das multas, cujo valor individual é de um mil quinhentos e noventa e seis reais e quinze centavos, deverá ser aplicada em programas de educação ambiental. A penalidade de interdição temporária ou definitiva implica na cassação das licenças de instalação e funcionamento da atividade. A proposta condiciona a devolução da fonte produtiva de som apreendida ao seu ajuste aos níveis por ela permitidos, à comprovação do pagamento da multa e ao cumprimento das demais disposições aplicáveis.

O art. 8º da medida atribui a responsabilidade pelo seu cumprimento aos órgãos do meio ambiente.

Por fim, a cláusula de vigência do art. 9º designa a data de publicação da lei para sua entrada em vigor.

Apresentado pelo Deputado Neilton Mulim, o primeiro apenso, o PL nº 863/07, apresenta os cinco dispositivos iniciais idênticos aos do projeto de lei principal, já relatado, diferenciando-se ao detalhar, no art. 4º, o processo de medição dos níveis de pressão sonora, que deve ser realizado por profissionais legalmente habilitados na área tecnológica, com medidores Tipo 1 a um metro e cinqüenta centímetros da divisa do imóvel onde se encontra, sendo que o microfone do aparelho medidor deverá ficar afastado, no mínimo, um metro e cinqüenta centímetros de quaisquer obstáculos e um metro e vinte centímetros do solo, e guarnecido com tela / filtro de vento, a critério do órgão competente.

Este PL classifica, no art. 6º, como diurno o período situado entre cinco e vinte e duas horas e como noturno o período entre vinte duas e cinco horas, estendendo esse período até nove horas nos domingos e feriados.

No art. 7º, a proposta determina a redução em cinqüenta por cento dos limites máximos para a emissão de sons e ruídos para ambientes externos previstos na Tabela 1 da NBR 10.151, da ABNT.

O art. 8º propõe o isolamento acústico dos equipamentos emissores de sons e ruídos de qualquer natureza, para impedir sua propagação ao ambiente externo.

No art. 9º, a medida exceta do seu cumprimento as fontes de emissão de sons a seguir alinhadas: aparelhos sonoros usados para propaganda eleitoral no horário compreendido entre oito e dezoito horas, nos termos da legislação pertinente; aparelhos sonoros de viaturas em serviço de socorro ou policiamento; alarmes em imóveis e sirenes ou aparelhos similares, que assinalem início ou fim de jornada de trabalho ou de aulas, desde que não limitados a trinta segundos e setenta decibéis; manifestações em festividades religiosas, cívicas e esportivas realizadas sob os padrões autorizados pelos órgãos competentes; sinos e carrilhões acústicos de igrejas e templos utilizados em cultos de qualquer natureza, entre sete e vinte e duas horas.

As medições dos níveis de sons e ruídos serão efetuados em decibéis, conforme o art. 10.

O art. 11, que traz a graduação das penalidades decorrentes da desobediência da lei, mostra-se idêntico ao art. 7º do PL principal, assim como o art. 12 desta medida, que delega aos órgãos ambientais o cumprimento da norma, iguala-se ao art. 8º daquela proposta.

No art. 12, o PL dá ao Poder Executivo o prazo de noventa dias após a promulgação da lei para sua regulamentação, cujas despesas de execução ficam por conta das dotações próprias do orçamento, vide o art. 14.

Como último dispositivo, o art. 13 propõe que a vigência da norma coincida com sua data de publicação.

Nos dois primeiros projetos de lei referidos, os autores argumentam, nas respectivas justificações, com base no fato da saúde dos indivíduos ser afetada pela emissão de ruídos das atividades humanas acima de parâmetros aceitáveis, que a poluição sonora resultante é um caso de saúde pública, de ordem social e de educação.

De autoria do Deputado Paulo Roberto, o segundo apenso, PL nº 2.330, de 2007, determina em seu art. 1º, que as atividades das entidades religiosas, em templos de qualquer crença, não poderão ultrapassar o limite de sessenta e cinco decibéis de propagação sonora no ambiente externo, ao longo do dia, e de cinquenta decibéis durante o período entre vinte duas e seis horas.

No art. 2º, a proposta considera externo o ambiente localizado a partir de dez metros da porta principal e das laterais do prédio.

O PL propõe, no art. 3º, a presença de um assistente técnico indicado pela direção da Entidade Religiosa no local da medição da propagação sonora feita pela autoridade ambiental.

Por último, a matéria estipula, no art. 4º, a entrada em vigor da lei na data de sua publicação.

Em sua justificativa, o Deputado Paulo Roberto sublinha que a legislação federal sobre os limites aceitáveis de propagação sonora das atividades humanas remete o tema a normas técnicas editadas pela ABNT, as quais não abrangem todas essas atividades.

Diante desse vácuo e frente ao atributo constitucional concorrente dos três entes da federação para legislar sobre temas ambientais, citado no art. 24, VI, da Carta Magna vigente, os Municípios vêm adotando limites díspares, alguns até mesmo incompatíveis com a realização da atividade, o que exige uma definição clara dos níveis de emissão de sons permitidos, para garantir o direito das pessoas à atividade religiosa.

De autoria do Deputado Artur Bruno, o terceiro apenso, PL nº 621, de 2011, determina em seu art. 1º a proibição de funcionamento dos equipamentos de som automotivo denominado paredão, e os demais artigos trazem a conceituação de paredão e as penalidades.

No período regimental não foram apresentadas emendas aos projetos neste Órgão Técnico.

II - VOTO DO RELATOR

Deparamo-nos, diante dos quatro projetos de lei aqui examinados, com um assunto de grande relevância para a saúde pública, a ordem social e a educação da população, quais sejam, a emissão e propagação de sons e ruídos resultantes das atividades humanas.

A vida em sociedade impõe a definição de limites sonoros aceitáveis, sob pena de causar prejuízos à saúde humana e de inviabilizar a sobrevida dessas atividades.

São bem difundidos os dados da Organização Mundial de Saúde – OMS, sobre os prejuízos físicos e emocionais dos indivíduos sujeitos a ruídos constantes a partir de 55 decibéis. Entre os problemas de ordem psíquica, temos a tensão psico-fisiológica, irritabilidade, distúrbio do sono, perda da produtividade e dificuldade de aprendizado em crianças. No âmbito dos malefícios físicos, podemos citar, entre outros, insônia, hipertensão arterial e deficiência auditiva.

Pela importância e complexidade, o tema, eminentemente técnico, exige detalhamento incompatível com a forma legal da lei ordinária, e cuja prevalência poderá depender das condições de tratamento acústico da fonte emissora e dos usos do espaço habitado, entre outros aspectos.

Considerando que a matéria é da competência legislativa concorrente das três instâncias do poder público, cabe à União estabelecer

diretrizes gerais. Considerando a velocidade do progresso tecnológico e a dinâmica das atividades econômicas no espaço habitado, mostra-se factível uma proposta resultante de consenso e exequibilidade, sem aportar em excesso de detalhamento e corrigindo impropriedades de forma e fundo detectadas nos projetos similares, o principal, PL nº 263/07 e seu primeiro apenso, PL nº 863/07.

Como exemplo, temos o art. 6º do PL nº 263, de 2007, que aduz:

“Art. 6º Os limites de horário para emissão de sons e ruídos ficam compreendidos entre 05 horas e 22 horas.

Parágrafo único. Quando o período noturno recair em dias de véspera de domingo ou de feriado, o seu horário será estendido até as 5 horas do dia seguinte.”

O *caput* do dispositivo restringe a emissão sonora apenas ao período diurno, preferencial para as atividades produtivas, desconhecendo que uma cidade não para durante a noite. Esse dispositivo torna o PL inconsistente, porque o art. 3º reconhece a Tabela 1 da NBR 10.151, da ABNT, que traz os níveis de ruídos admitidos para as atividades no período diurno e noturno.

Outro exemplo a ser destacado é a não citação de hospitais e escolas nos artigos relativos aos tipos de áreas dos ambientes externos, tema transposto da NBR para o texto das propostas sob exame.

Consensual é a noção da relevância do controle da emissão sonora nas vizinhanças dessas unidades, tendo em vista a qualidade do serviço oferecido.

Assim, para o aperfeiçoamento das propostas e atendendo a pedidos de entidades privadas e de órgãos governamentais, apresentei o requerimento de nº 33 de 2011, visando à realização de audiência pública para aperfeiçoar o debate da matéria. Tendo sido realizada em 13 de setembro de 2011, com a presença dos seguintes convidados:

1. Sra. Dinara Xavier da Paixão (Presidente da Sociedade Brasileira de Acústica - SOBRAC), que expôs os seguintes aspectos:

□ A faixa de tolerância da audição humana e a importância de regulamentar não somente a altura do ruído, mas a sua intensidade, pois muitas vezes, apesar do baixo ruído, a intensidade causa sérios prejuízos à saúde.

□ Citou recente estudo da Organização Mundial da Saúde que chegou à conclusão de que a poluição sonora é o segundo maior problema ambiental mundial.

□ Informou que no Brasil existe apenas uma faculdade de engenharia acústica, que ainda não formou a primeira turma, enquanto no Chile já existe há mais de vinte anos.

Afirmou serem necessárias as seguintes medidas na legislação para a melhor qualidade de vida da população brasileira:

- Obrigatoriedade de preparação de técnicos em todos os níveis;
- Utilização de equipamentos adequados, com tecnologia avançada;
- A edição de uma legislação específica e a utilização de normas técnicas;
- A obrigatoriedade de uma fiscalização eficiente.

2. Sr. Carlos Amorim, representante da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

Fez um histórico da criação da Entidade, que é privada, e que atualmente tem dez mil normas técnicas, com seiscentas comissões de estudos, empregando quinze mil voluntários por ano.

Afirmou que uma norma nada mais é do que uma compilação de boas práticas, e que por si só não é obrigatória, a não ser que assim seja determinado por uma lei.

Aduziu que o papel da norma é ser um importante instrumento auxiliar na implantação de políticas públicas, servindo de eficaz meio para a atualização da lei que a ela se refira, já que, enquanto a lei demanda uma complexidade para sua aprovação e modificação, a norma é flexível e tem que ser revista obrigatoriamente a cada cinco anos.

3. Sr. Edson Garcia, representante da Confederação Brasileira de Clubes (CBC).

Iniciou sua apresentação afirmando que sua contribuição teria por base sua experiência prática da convivência coletiva das pessoas em inúmeras atividades da vida humana.

Asseverou que não é suficiente fazer mais uma lei, mas sim uma lei que atenda à realidade de 13.826 Clubes, que congrega um terço da população brasileira, muitos com mais de 100 (cem) anos de existência.

Tem preocupação com a edição de normas gerais, que não flexibilizam, e não levem em consideração que o Brasil é um continente, com várias realidades locais e regionais.

Conclui ser favorável à edição de uma norma geral em nível nacional, que deixe para o poder local as peculiaridades, inclusive com a possibilidade de estabelecimento de prazos para o cumprimento das exigências, pois existem instalações e prédios muito antigos.

Acrescentou, ainda, que os clubes e as igrejas têm atividade social, não têm fins lucrativos, nesse sentido precisam de um tratamento especial.

Além dessas entidades, ressalto a prestimosa colaboração do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, que enviaram técnicos e especialistas para discutir os pontos importantes a serem estabelecidos na norma.

Com essas valiosas contribuições, foi possível reformular o Parecer para contemplar os vários pontos de vista expostos, e a realidade nacional.

Desse modo, votamos pela **APROVAÇÃO** do PL nº 263/07, e seus apensos, PL nº 863/07, PL nº 2.330/07 e PL nº 621/11, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2011.

DEPUTADO WILLIAM DIB
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO

AO PROJETO DE LEI Nº 263, DE 2007

(Apensos, PL nº 863/07, PL nº 2.330/07 e PL nº 621/11)

Dispõe sobre a política nacional de conscientização, prevenção, controle e fiscalização das emissões sonoras.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a política nacional de conscientização, prevenção, controle e fiscalização das emissões sonoras, de qualquer natureza.

Art. 2º O controle das emissões sonoras tem por objetivo garantir um ambiente sonoro equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadias qualidades de vida, observadas as seguintes diretrizes:

I - da ação governamental na promoção de medidas, de caráter administrativo e técnico, adequadas à conscientização, à prevenção, ao controle e à fiscalização das emissões sonoras, incluindo aquelas que ocorram sob a sua responsabilidade ou orientação, visando a respeitar o interesse público e os direitos da população;

II - da estratégia nacional com planos de combate à poluição sonora, redução das emissões sonoras e integração desta lei na execução das políticas do meio ambiente, do ordenamento do território urbano, da saúde, de desenvolvimento econômico e social, como fator determinante para assegurar a qualidade de vida e do ambiente sonoro;

III - da compatibilização das diversas atividades com a preservação da qualidade do ambiente sonoro;

IV - da conscientização, em todos os níveis do ensino formal, a respeito das medidas preventivas e dos danos à saúde provocados pela poluição sonora;

V - da informação e divulgação, por parte dos órgãos ambientais, dos dados relativos à fiscalização e ao controle das emissões sonoras, possibilitando a participação ativa da população contra a poluição sonora;

VI - do incentivo à pesquisa de tecnologias orientadas para o controle das emissões sonoras.

Art. 3º Considera-se poluição sonora, para efeito desta Lei, os níveis de pressão sonora resultantes das atividades humanas que sejam superiores aos dos critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.

Parágrafo único. Os níveis de critério fixados pelo CONAMA obedecerão ao interesse da saúde, da segurança, do bem-estar da população, do sossego público, das atividades sociais, econômicas e do equilíbrio da biota.

Art. 4º O controle da poluição sonora decorrente de veículos rodoviários, ferroviários, aerooviários e aquaviários obedecerá às normas e padrões nacionais estabelecidos pelo **CONAMA**.

§ 1º A fiscalização das emissões sonoras decorrentes de veículos, quando da utilização das vias terrestres, obedecerão às normas regulamentares publicadas pelo Conselho Nacional de Trânsito - **CONTRAN**, no âmbito de sua competência.

§ 2º As emissões sonoras decorrentes de sistema de amplificação de áudio, instalado em veículos, ficarão sujeitas ao licenciamento do órgão municipal competente, observados os critérios desta Lei, bem como a regulamentação e o licenciamento do veículo junto ao órgão competente de trânsito do Estado, sem prejuízo de outras exigências aplicáveis.

§ 3º Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, planejar e implantar medidas com o objetivo de diminuir a poluição sonora decorrente do tráfego.

Art. 5º As emissões sonoras consideradas para efeitos de saúde ocupacional obedecerão às normas regulamentadoras publicadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 6º Fica assegurado o direito à realização de atividades e festividades cívicas, culturais, desportivas e sociais em locais e horários previamente autorizados pelos órgãos municipais competentes, observados os critérios desta Lei.

§ 1º Quando caracterizado o risco ou a ocorrência de poluição sonora, o órgão ambiental condicionará a autorização à adoção de ações técnicas, conforme o caso, para que os níveis sonoros não ultrapassem os critérios desta Lei, bem como a apresentação periódica de relatórios de medições de níveis sonoros, observando o disposto no artigo 7º desta Lei.

§ 2º É garantido aos estabelecimentos de ensino e às entidades religiosas o exercício de suas atividades regulares no horário compreendido entre 07:00hs e 22:00hs, devendo os eventos extraordinários ficarem sujeitos às regras do *caput* e § 1º deste artigo.

Art. 7º As definições terminológicas, as atividades de ensaio, calibração e medição de nível sonoro, bem como os estudos de impacto sonoro obedecerão às normas técnicas e aos procedimentos publicados no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - SINMETRO.

Art. 8º Caberá à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas competências:

I - implantar programas de conscientização, prevenção, controle e fiscalização das emissões sonoras;

II - promover a capacitação técnica, instrumental e logística para o exercício da fiscalização e do controle das fontes de emissões sonoras, nos termos do art. 7º desta Lei;

III - demandar das pessoas físicas ou jurídicas, responsáveis por fontes de emissões sonoras, a apresentação de relatórios de medições de níveis sonoros que atestem as contribuições sonoras associadas à sua atividade ou empreendimentos, nos termos do art. 7º desta Lei;

IV - autorizar e impedir a localização de empreendimentos ou atividades que produzam ou possam produzir poluição sonora;

V - fomentar ou executar programas e projetos de conscientização sobre as causas e os efeitos de poluição sonora, técnicas e métodos de atenuação e controle das emissões sonoras;

VI - regulamentar as disposições necessárias para o cumprimento desta Lei;

VII - divulgar os termos estabelecidos nesta Lei e suas regulamentações em linguagem acessível à população, pelos meios de comunicação impressos, audiovisuais e eletrônicos.

Art. 9º O processo de licenciamento ambiental contemplará, obrigatoriamente, a avaliação de impacto sonoro, conforme disposto nesta Lei.

Parágrafo único. A avaliação do impacto sonoro será executada por responsável técnico capacitado.

Art. 10. A pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que, direta ou indiretamente, produzir poluição sonora, independentemente da obrigação de cessar a infração, ficará sujeita às penalidades previstas na Lei 9.605/98 e no Decreto 6.514/08, sem prejuízo das sanções civis e penais aplicáveis.

Parágrafo único. A receita proveniente da arrecadação de multas será aplicada nos programas de conscientização e prevenção da poluição sonora, bem como em instrumental, logística e capacitação técnica dos agentes de fiscalização, devendo o órgão ambiental publicar anualmente

relatório descritivo da receita e da destinação dos recursos provenientes de penalidades aplicadas em razão do cumprimento desta Lei.

Art. 11. Caberá aos órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) competentes dar cumprimento ao disposto nesta Lei, inclusive, quanto ao uso do respectivo poder de polícia.

Art. 12. Os órgãos e entidades que já estiverem em funcionamento em estrutura que não atenda às exigências estabelecidas nesta Lei terão prazo não inferior a dois anos para a sua regularização, nos termos de regulamentação municipal.

Art. 13 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

DEPUTADO WILLIAM DIB
Relator