

A POLUIÇÃO SONORA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Fernanda Luckmann Saratt¹

RESUMO

O trabalho dedica-se a elucidar as características da poluição sonora, alertando sobre os seus efeitos nocivos, bem como faz uma análise da legislação pertinente, da doutrina e da jurisprudência. Busca-se elucidar os seus limites legais, bem como os instrumentos jurídicos que controlem ou limitem essa espécie de poluição.

Palavras chaves: poluição sonora. efeitos nocivos. instrumentos jurídicos.

1. A poluição sonora

A poluição ambiental caracteriza-se pela degradação da qualidade ambiental e da vida da coletividade, “com a ocorrência de qualquer alteração adversa das características do meio ambiente”².

A Lei 6.938/1981, em seu artigo 3º, inciso III, conceitua a poluição:

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.

Deste modo, percebe-se que existem diversos tipos de poluição, a depender do bem jurídico afetado, como, por exemplo, a poluição do solo, a poluição atmosférica, a poluição visual, entre outros.

A poluição sonora ganha, paulatinamente, notoriedade na sociedade. Isto porquanto, os ruídos chegaram a um limite insuportável, principalmente com a

¹ Advogada, especialista em direito constitucional

² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 37.

intensificação do processo de urbanização das cidades, com a aglomeração de casas e atividades econômicas, com o trânsito, shows, entre outras fontes de emissão de ruídos.

Nota-se que o povo brasileiro tem a cultura do barulho, não entende a nocividade que este proporciona, seja por falta de informação ou por falta de repressão pelo poder público. Todavia, a situação é tão alarmante que a Organização Mundial de Saúde considera o Brasil como o futuro país dos surdos³.

Aliás, para a Organização Mundial de Saúde a poluição sonora é considerada como uma das três prioridades ecológicas para a próxima década⁴.

Compreende-se poluição sonora como a “emissão de ruídos desagradáveis que, ultrapassados os níveis legais e de maneira continuada, pode causar, em determinado período de tempo, prejuízo à saúde humana e ao bem-estar da comunidade”⁵.

Para Édis Milaré “a poluição sonora é hoje um mal que atinge os habitantes das cidades, consistindo em ruído capaz de produzir incomodo ao bem-estar ou malefícios à saúde”⁶.

Infere-se que o agente poluidor neste caso é o ruído, não o som. Isto porquanto, “o som é a sensação produzida no sistema auditivo; e o ruído é um som indesejável, em geral de conotação negativa.”⁷.

Luís Paulo Sirvinskask esclarece que “[...] som é a emissão da voz humana, a música harmoniosa. Enfim, o som é harmonioso e agradável. Ruído, por seu turno, é o barulho irregular e desagradável produzido pela queda de um objeto, por exemplo”⁸.

Logo, “o critério de distinção é o agente perturbador, que pode ser variável, envolvendo o fator psicológico de tolerância de cada indivíduo”⁹.

Diante do exposto, verifica-se que o ruído é um tipo de poluição corriqueiro e sorrateiro, está impregnado na sociedade, sendo que seus efeitos não são de fácil percepção, não causando tanto alerta quanto qualquer outro tipo de poluição.

³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 184.

⁴ MAGRINI, Rosana Jane. *Poluição sonora e a lei do silêncio*. RJ nº 216, 1995, p. 20. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/191.htm>> Acessado em 04 maio 2013.

⁵ SIRVINSKAS. *op. cit.*, p. 185.

⁶ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 290.

⁷ BISTAFA, Sylvio R. *Acústica aplicada ao controle de ruído*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2011. p. 17.

⁸ SIRVINSKAS. *op. cit.*, p. 185.

⁹ FIORILLO. *op. cit.*, p. 161.

Todavia, como a seguir será visto, os efeitos da exposição ao ruído trazem consequências gravíssimas à saúde humana, sendo tão nocivo quanto qualquer outro tipo de poluição, afetando, inclusive, a integridade do meio ambiente.

2. Os Efeitos Nocivos da Poluição Sonora

Os efeitos nocivos da poluição sonora são uns dos principais responsáveis pela degradação da vida humana nas cidades ordinariamente, bem como culpados, na grande maioria, pelos conflitos de vizinhanças que assolam o judiciário pátrio.

Na lição de Sylvio R. Bistafa, os efeitos nocivos da poluição sonora podem ser divididos em fisiológicos, psicológicos e mecânicos:

[...] em níveis suficientemente elevados, podem causar perda da audição e aumenta da pressão arterial (efeitos fisiológicos), incômodos (efeitos psicológicos), por exemplo, perturbação do sono, stress, tensão, queda do desempenho; interferência com a comunicação oral, que por sua vez provoca irritação; pode causar danos e falhas estruturais (efeito mecânico)¹⁰.

Luís Paulo Sirvinskaskas classifica os efeitos em diretos e indiretos. São diretos os que acarretam problemas auditivos, dificuldade na comunicação com as pessoas, dor de ouvido, incômodo etc. Já os indiretos são os distúrbios clínicos, insônia, aumento da pressão arterial, complicação estomacal, fadiga física e mental, impotência sexual etc.¹¹

No mesmo sentido, Paulo Affonso Leme Machado elenca os efeitos do ruído:

Como efeitos do ruído sobre a saúde em geral registram-se sintomas de grande fadiga, lassidão, fraqueza. O ritmo cardíaco acelera-se e a pressão arterial aumentar. Quanto ao sistema respiratório, pode-se registrar dispneia e impressão de asfixia. No concernente ao aparelho digestivo, as glândulas encarregadas de fabricar ou de regular os elementos químicos fundamentais para o equilíbrio humano são atingidas (como supra-renais, hipófise etc)¹².

¹⁰ BISTAFA. *op. cit.* p. 17.

¹¹ SIRVINSKAS. *op. cit.*, p. 188.

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 739.

A Organização Mundial de Saúde publicou um estudo no qual alerta como efeitos do ruído “perda da audição; interferência com a comunicação; dor; interferência no sono; efeitos clínicos sobre a saúde, efeitos sobre a execução de tarefas; incômodo; efeitos não específicos”.¹³

À luz de todas as consequências acima expostas, foca-se na interferência do ruído no sono. Isto porquanto o ouvido, mesmo durante o sono, está sempre em alerta, e quando existem ruídos no ambiente o cérebro não descansa, impedindo “a reparação da fadiga física e da fadiga mental ou nervosa do indivíduo”.¹⁴

Neste sentido, Waldir de Arruda Miranda Carneiro aduz:

Merece destaque, com efeito, o problema dos ruídos nos períodos de descanso que, quando capazes de impedir ou interromper o sono, são especialmente perigoso. A inúmeros riscos está exposto quem é privado do descanso que necessita. Tal circunstância induz o indivíduo a um estado de torpor, diminui seus reflexos, reduz sua capacidade de concentração e raciocínio. Na medida em que o desgaste se acumula a pessoa fica cada vez mais debilitada, exposta a complicações físicas e mentais. O esgotamento nervoso, nesses casos, pode ser crítico, e não menos importante.¹⁵

Imprescindível alertar sobre a falsa adaptação ao ruído. Neste sentido, Paulo Affonso Leme Machado leciona:

Primeiramente, assinale-se que encontramos uma ilusão frequentemente difundida – a adaptação ao ruído. Essa adaptação é só aparente, pois se deixa de analisar os incômodos sofridos durante a noite. Pessoas que foram submetidas a controle de eletroencefalogramas, eletrocardiogramas etc. mostraram efeitos nocivos do ruído durante o sono. O sono assegura a reparação da fadiga física e da fadiga mental ou nervosa do indivíduo. O sono é composto de várias etapas, cujas durações variam no curso da noite. Primeiramente, há uma preponderância dos estágios de sono lento ou profundo, assegurando-se principalmente a reparação física. Na segunda parte, onde o sono rápido ou paradoxal é maior, assegura-se a reparação nervosa. Nas fases paradoxais, o sono é relativamente leve e pode ser perturbado por ruídos fracos, o que irá impedir ou enterrar a reparação do sistema nervoso.¹⁶

¹³ LE BRUIT apud MACHADO. *op. cit.*, p. 738.

¹⁴ MACHADO. *op. cit.*, p. 739.

¹⁵ CARNEIRO, Waldir de Arruda Miranda. **Perturbações sonoras nas edificações urbanas: ruídos em edifícios, direito de vizinhança, responsabilidade do construtor, indenização**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 21.

¹⁶ MACHADO. *op. cit.*, p. 739.

Corroborando, Celso Antônio Pacheco Fiorillo aduz que “psicologicamente é possível acostumar-se a um ambiente ruidoso, mas fisiologicamente não”.¹⁷

São tão graves os efeitos do som poluído que Waldir de Arruda Miranda Carneiro, citando Beltran, informa que podem causar anormalidades anatômicas nos recém-nascidos.¹⁸

Nesse sentido, Antônio F. G. Beltrão conclui:

Logo, a poluição sonora pode acarretar danos à qualidade da vida humana, interferindo em sua sanidade, razão pela qual incumbe ao Poder Público, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, combatê-la, conforme os arts. 23, VI, e 225, caput da Constituição da República de 1988.¹⁹

Diante do todo exposto, conclui-se que a poluição sonora não é apenas um incômodo, uma questão de tolerabilidade por parte do prejudicado. Mas sim um problema gravíssimo que a sociedade enfrenta, responsável pela deterioração da qualidade de vida da população, devendo ser trata como tal pelos juristas e, inclusive, pelo governo.

3. Os Limites Legais da Poluição Sonora

A avaliação de ruídos excessivos está relacionada com o grau de tolerabilidade de cada pessoa, ou seja, é subjetiva. Deste modo, convém a legislação estabelecer critérios de aceitabilidade do ruído, com o escopo de facilitar a prevenção e a repressão deste agente poluidor.

A competência para legislar acerca do controle da poluição ambiental, incluindo a poluição sonora, concorre à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme prevê o artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal de 1988. Já aos Municípios compete legislar acerca de assuntos de interesse local e/ou suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna.

Assim, compete à União estabelecer normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal legislar de forma suplementar a estas normas. Todavia, no caso na ausência

¹⁷ FIORILLO. *op. cit.*, p. 162.

¹⁸ CARNEIRO. *op. cit.*, p. 3.

¹⁹ BELTRÃO, Antônio F. G. Curso de Direito Ambiental. São Paulo: Método, 2009. p. 180.

da legislação federal, os Estados e o Distrito Federal poderão assumir o papel de editar normas gerais.

Os Municípios poderão editar normas de interesse predominante local, observando, sempre a legislação federal e estadual. Com efeito, o Município não pode “estabelecer padrões de qualidade mais permissivos do que aqueles determinados pela União ou pelo Estado, ainda que seja perfeitamente possível o estabelecimento de níveis mais rígidos”.²⁰

Quanto à competência administrativa, compete a todos os entes federativos a proteção do meio ambiente, conforme estabelece o artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal.

Deste modo, conclui-se que “todos os entes públicos de direito público interno têm competência legislativa e administrativa e, conseqüentemente, poder de polícia ambiental para exercer o controle de poluição sonora, fiscalizando e aplicando as penalidades cabíveis”.²¹

Com base no exposto, a União estabelece critérios de padrões de ruídos, através da Resolução nº 001/1990, do CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, a qual prevê em seus itens I, II, III e VI:

I - A emissão de ruídos, em decorrência de quaisquer atividades indústrias, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, obedecerá no interesse da saúde, do sossego público, aos padrões, critérios e diretrizes estabelecidos nesta Resolução.

II – São prejudiciais à saúde e ao sossego público, para os fins do item anterior os ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela norma NBR 10.151 – Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

III – Na execução dos projetos de construção ou de reformas de edificações para atividades heterogêneas, o nível de som produzido por uma delas não poderá ultrapassar os níveis estabelecidos pela NBR 10.151 – Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

VI – Para os efeitos desta Resolução, as medições deverão ser efetuadas de acordo com a NBR 10.151 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

²⁰FARIA, Talden Queiroz de. *Análise Jurídica da Poluição Sonora*. Brasil: [s. n.], 200?, p. 14. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/download/298/335>. Acessado em 04 de abril de 2013.

²¹ SIRVINSKAS. *op. cit.*, p. 186.

Infere-se que a Resolução adota os padrões estabelecidos pela norma NBR 10.151/2000, pois esta norma “fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades, independente da existência de reclamações”.

Assim, a norma fixa os níveis de ruído para ambientes externos através da tabela 1 a seguir exibida, considerando que o ruído é medido pela grandeza em decibel (dB):

Tabela 1 – Nível de critério de avaliação NCA - nível de critério de avaliação - para ambientes externos, em dB(A).

Tipos de areas	Diurno	Noturno
Áreas de sítios e fazendas	40	35
Área estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escolas	50	45
Área mista, predominantemente residencial	55	50
Área mista, com vocação comercial e administrativa	60	55
Área mista, com vocação recreacional	65	55
Área predominantemente industrial	70	60

Fonte: NBR 10.151/2000 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

A Organização Mundial de Saúde considera que até 55 dB(A) podem incomodar o organismo humano, mas este pode se adaptar facilmente a este nível. Os níveis a partir de 55 dB(A) já podem causar estresse leve, acompanhado de desconforto. O nível de 70 dB (A) é dado como nível de desgaste do organismo; aumentam-se os riscos de diversas patologias dentre como infarto, derrame cerebral, hipertensão arterial e infecções²².

4. Os Instrumentos Ambientais de Prevenção da Poluição Sonora

Existem diversos instrumentos no ordenamento jurídico aptos a serem utilizados na prevenção ou no controle da poluição sonora. A seguir será feita uma explicação singela dos principais.

4.1. O Zoneamento Urbano

²² FARIA, Talden Queiroz de. Análise Jurídica da Poluição Sonora. Brasil: [s. n.], 200?, p. 14.

Disponível em:

<http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/download/298/335>. Acessado em 04 de maio de 2013.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que compete ao Município promover o ordenamento territorial, nos termos do artigo 30, inciso VIII, assim como desenvolver a política urbana, conforme no artigo 182, *caput*, *in verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais da política urbana, tendo por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo o direito a cidades sustentáveis”.

Nesse sentido, Celso Antonio Pacheco Fiorillo entende que o Estatuto da Cidade:

[...] passou a disciplinar, mais que o uso puro e simples da propriedade urbana, as principais diretrizes do meio ambiente artificial em nosso país, fundado no equilíbrio ambiental (parágrafo único do art. 1º) bem como no tratamento jurídico descrito nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal.²³

No âmbito municipal, o artigo 182, §§1º e 2º da Carta Magna, prevê a criação do Plano Diretor:

Art. 182. (...)

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

De seu turno, o Estatuto da Cidade estabelece em seu artigo 39 que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, sendo este, nos termos do artigo 40, “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

²³ FIORILLO. *op. cit.*, p. 298.

Paulo Affonso Leme Machado define o plano diretor como:

[...] um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal.²⁴

Nesse sentido, Luís Paulo Sirvinskaskas elucida:

É através do plano diretor que se estabelecerá também os critérios para o zoneamento urbano com a consequente delimitação das áreas industriais, comerciais e residuais, tendo ainda por objetivo proporcionar maior acesso à cultura pelas camadas populacionais de baixa renda, democratizar a educação, proteger e recuperar o meio ambiente, promover a aproximação dos agentes de segurança, criar condições de acesso à habitação pelas camadas de baixa renda, contribuir para o aumento de oferta de emprego, reduzir os preços dos alimentos, recuperar os equipamentos esportivos comunitários, priorizar o transporte coletivo e substituir os cemitérios horizontais pelos verticais.²⁵

Leis específicas estabelecem o zoneamento da cidade, ou seja, dividem a cidade em zonas, onde incidem diretrizes distintas no uso e ocupação do solo. Para cada zona da cidade existem categorias de uso permitidas. É através dessa relação de atividades por zonas que se verifica o cabimento da instalação de um determinado empreendimento, como, por exemplo, uma indústria ou comércio varejista.

Logo, se um proprietário quiser instalar em um bairro determinado um bar sem música, ele deverá respeitar os limites de ruído determinados para as Zonas Residenciais. Mas caso queira instalar um bar com música, não poderá haver o licenciamento deste, tendo em vista o descumprimento do zoneamento urbano.

Diante do exposto, entende-se que o zoneamento urbano é um importante instrumento de prevenção da poluição sonora. Neste sentido, Luís Paulo Sirvinskaskas aduz:

O planejamento urbano é fundamental para o controle de emissões de ruídos causados pelas atividades sociais e econômicas. Esse

²⁴ MACHADO. *op. cit.*, p. 413.

²⁵ SIRVINSKASKAS. *op. cit.*, p. 302.

planejamento poderá ser feito tendo-se em vista o aspecto temporal e regional.

O aspecto temporal está adstrito aos períodos do dia, ou seja, matutino, vespertino e noturno. Para cada período, o Poder Público poderia estipular limites entre um máximo e um mínimo. Quanto ao aspecto regional, o Poder Público poderia dividir o município ou o bairro em zonas.²⁶

Corroborando, José Roberto Marques expõe:

Isso significa que as atividades não podem ser exercidas em qualquer lugar da cidade, pois podem acarretar, por exemplo, poluição do ar ou sonora, além de intensificação do trânsito, em prejuízo da qualidade de vida das pessoas que residem nas proximidades. O zoneamento, então, visa à racionalização da ocupação, tendo em vista o bem-estar da comunidade.²⁷

Assim, a divisão da cidade em zonas de acordo com a característica de cada local serve de parâmetro para se estabelecer o uso permissivo de ruídos, assim como para permitir a instalação de determinados empreendimentos, conforme a capacidade do local, minimizando-se, com efeito, os conflitos de usos de solo, mormente referente à poluição sonora.

4.2. O Licenciamento ambiental

A Lei nº 6.938, de 1981 estabelece em seu artigo 9º, inciso IV, que o licenciamento é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente. Ademais, o artigo 10, *caput*, prediz quando ocorrerá a necessidade de um prévio licenciamento, *in verbis*:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

²⁶ SIRVINSKAS. *op. cit.*, p. 188.

²⁷ MARQUES, José Roberto. Meio Ambiente Urbano. 2. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2010, p. 191.

A Lei Complementar nº 140/2011 traz em seu artigo 2º, inciso I, a definição de licenciamento ambiental como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

Corroborando, a Resolução nº 237/1997 do CONAMA “dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental”. Deste modo, o artigo 1º, incisos I e II, desta Resolução, conceitua o que é licenciamento ambiental e licença ambiental:

Art. 1º. Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar, operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Nota-se que a licença é uma das fases do licenciamento ambiental, sendo este um procedimento administrativo “que obedece a preceitos legais, normas administrativas e rituais claramente estabelecidos e cada dia mais integrados à perspectiva de empreendimentos que causem, ou possam causar, significativas alterações do meio, com repercussões sobre a qualidade ambiental”.²⁸

Sabe-se que o licenciamento é realizado, em regra, em três etapas: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO), conforme enuncia o artigo 8º da Resolução CONAMA nº 237/1997, o qual segue:

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

²⁸ MILARÉ. *op. cit.*, p. 420.

I – Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II – Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III – Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Nesse sentido, Luís Paulo Sirvinskaskas entende que:

A licença prévia e a licença de instalação são concedidas preliminarmente, enquanto a licença de operação é concedida em caráter final. A licença de operação só será concedida depois do cumprimento das exigências previstas nas licenças anteriores.²⁹

Ressalta-se que cada licença acima especificada tem prazo de validade, segundo o que estabelece o artigo 18 da Resolução citada. Assim, a Licença Prévia tem prazo de validade máximo de 05 anos, a Licença de Instalação de 06 anos e, por fim, a Licença de Operação entre 04 e 10 anos.

A competência para promover o licenciamento ambiental é comum aos entes federativos, conforme artigo 23 da Constituição Federal. Deste modo, “não há hierarquia de decisões (há hierarquia de normas), valendo o deferimento ou indeferimento de cada ente federado, de acordo com o âmbito de sua competência”.³⁰

A Lei Complementar nº 140/2011 regulamentou a competência de cada ente federativo. Assim, o seu artigo 13 estabelece que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar”.

Ademais, o órgão que licenciar determinada atividade deverá fiscalizá-la, nos termos do artigo 17 da lei supramencionada. Todavia, em que pese à “prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização”, compete a todos os entes federativos fiscalizar as

²⁹ SIRVINSKAS. *op. cit.*, p. 89.

³⁰ MACHADO. *op. cit.*, p. 747.

atividades efetiva ou potencialmente poluidores, tendo em vista a competência comum prevista no artigo 23 da Constituição Federal.

Doutro norte, Luís Paulo Sirvinskaskas ressalta a importância da publicidade do licenciamento, diante da possibilidade da participação da população, inclusive dos vizinhos:

O licenciamento ambiental é um procedimento complexo, pois envolve vários personagens. São eles: a) o órgão público ambiental; b) o empreendedor ou postulante da atividade ou obra; c) a equipe técnica multidisciplinar; e d) o legítimo interessado (as entidades ambientalistas, as eventuais vítimas, vizinhos etc...)

Para que haja a participação dos legitimados, é necessário dar-se publicidade do pedido de licenciamento. Essa publicidade é uma garantia constitucional prevista nos arts. 225, §1º, IV, e 5º, XXXIII, ambos da CF, e 10, §1º, da Lei nº 6.938/81. Tal publicidade será feita mediante a publicação do pedido de licenciamento no Diário Oficial e em jornal de grande circulação local ou regional.³¹

Na cidade de Campo Grande, a lei nº 3.612/1999 institui o sistema municipal de licenciamento e controle ambiental, bem como estabelece as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, conforme o Anexo I.

À luz do exposto, o órgão competente para expedição da licença ambiental não poderá se omitir no cumprimento do atendimento dos limites legais de ruídos estabelecidos na legislação pertinente.

4.3. Avaliação de Impactos Ambientais

Previamente à concessão da licença ambiental, imprescindível se faz a realização de uma avaliação de impactos ambientais, com o escopo de proteger o meio ambiente diante dos avanços socioeconômicos.

Neste sentido, Édís Milaré esclarece:

A implantação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora deve submeter-se a uma análise e controle prévios. Tal análise se faz necessária para se anteverem os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da sua instalação, da sua operação e, em casos específicos, do encerramento das atividades³².

³¹ SIRVINSKAS. *op. cit.*, p. 81.

³² MILARÉ. *op. cit.*, p. 373.

Verifica-se que, assim como o licenciamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme artigo 9º, III, da Lei 6.938/1981, sendo regulamentada pelas resoluções do CONAMA.

Deste modo, a Resolução CONAMA 001/1986 estabelece “as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Posteriormente, a Resolução CONAMA 237/1997 revogou o artigo 3º e 7º da Resolução 001/1986, bem como dispôs sobre “a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental”.

O artigo 1º, III, da Resolução supramencionada, conceitua estudos ambientais como:

III – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Pela leitura do referido artigo conclui-se que, tais estudos ambientais são sinônimos de Avaliação de Impacto Ambiental, sendo esta gênero, da qual são espécies, por exemplo, o famoso estudo de impacto ambiental (EIA), o plano de recuperação de área degradada (PRAD), o estudo de impacto de vizinhança (EIV), entre outros³³.

Deste modo, serão analisados os principais estudos ambientais para a prevenção da poluição sonora, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), assim como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

³³ *Ibid.*, p. 381.

4.3.1. Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

O Estudo de Impacto Ambiental é o instrumento mais complexo e mais conhecido na prevenção do meio ambiental diante da necessidade de desenvolvimento do país. É o que diz Édis Milaré:

Como modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é hoje considerado um dos mais notáveis instrumentos de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, já que deve ser elaborado antes da instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação, nos termos do art. 225, §1º, IV, da CF/1988³⁴.

A Constituição Federal de 1988 prevê a necessidade da elaboração do estudo de impacto ambiental em seu artigo 225, §1º, IV, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Verifica-se que a norma constitucional determina a realização de um estudo prévio na instalação de obras ou atividades que possuem uma grande probabilidade de causarem significativa degradação ao meio ambiente.

Todavia, o artigo apontado utiliza um termo vago, conseqüentemente, “criou-se um conceito jurídico indeterminado, o que, por evidência, dificulta a tarefa do operador da norma”³⁵.

Diante dessa problemática, a doutrina entende que compete ao interessado demonstrar se sua atividade ou obra não irá ocasionar significativo impacto ambiental, para, assim, se eximir na realização do estudo³⁶.

³⁴ MILARÉ. *op. cit.*, p. 382.

³⁵ FIORILLO. *op. cit.*, p. 90.

³⁶ *Ibid.*, p. 91.

No mesmo liame, os preceitos infraconstitucionais tentam diminuir este subjetivismo, como fez a Resolução CONAMA nº 01/1986, em seu artigo 2º, porquanto arrolou as atividades que deverão realizar o estudo de impacto ambiental, como, por exemplo, as ferrovias.

Convém ressaltar que o artigo precitado “apresentou um elenco meramente exemplificativo das obras e atividades que, presumidas de maior potencial ofensivo, estariam a demandar a realização de prévio estudo de impacto ambiental”³⁷.

Ademais, ainda concernente ao artigo 2º da Resolução CONAMA nº 01/1986, entende-se que o rol elencado possui presunção relativa de seu impacto significativo ao meio ambiente, conforme explica o jurista Édis Milaré:

A presunção relativa (*juris tantum*), como se sabe, tem o condão de inverter o ônus da prova, de sorte que o Administrador, à vista de um caso listado, determinará a elaboração do EIA. O empreendedor, querendo, poderá produzir prova no sentido de que a obra ou atividade pretendida não provocará impacto ambiental significativo. Portanto, em vez de o agente público ter de provar a significância do impacto, é o empreendedor quem deve provar sua insignificância³⁸.

Outro aliado na identificação de atividades que poderão causar significativo impacto ambiental é o artigo 1º da Resolução CONAMA nº 01/1986, o qual dispõe:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humana que, direta ou indiretamente, afetam:

- I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II – as atividades sociais e econômicas;
- III – a biota;
- IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V – a qualidade dos recursos ambientais.

Deste modo, se o órgão público ambiental verificar “que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento”, conforme dispõe o parágrafo único, artigo 3º, da Resolução CONAMA nº 237/1997.

³⁷ MILARÉ. *op. cit.*, p. 389.

³⁸ *Ibid.* p. 392.

Por outro lado, se o ente ambiental averiguar que “a atividade ou a obra é potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, exigirá a realização do EPIA”³⁹.

Em consequência, concluindo pela realização do Estudo de Impacto Ambiental, “o órgão ambiental fornecerá ao postulante ou ao empreendedor o termo de referência, contendo todas as exigências necessárias que deverão ser analisadas pela equipe técnica. Esse termo de referência é destinado à equipe técnica multidisciplinar”⁴⁰.

Esta equipe técnica multidisciplinar está prevista no artigo 11 da Resolução COMANA nº 237/1997, o qual estabelece que o EIA será realizado por “profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor”.

Além do termo de referência, a equipe técnica deverá observar as diretrizes gerais elencadas no artigo 5º da Resolução CONAMA nº 001/1986, bem como deverá desenvolver as atividades técnicas estabelecidas no artigo 6º da mesma Resolução.

Poderá haver a necessidade de Audiência Pública, para que ocorra a participação pública de forma mais efetiva, nos termos do artigo 3º, *caput*, da Resolução CONAMA nº 237/1997, o qual segue:

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Como se vê, o estudo prévio de impacto ambiental consiste em “um estudo das prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto”⁴¹.

Em outras palavras, Luís Paulo Sirvinskás explica de forma mais abrangente:

Assim, o estudo prévio de impacto ambiental nada mais é do que a avaliação, através de estudos realizados por uma equipe técnica multidisciplinar, da área onde o postulante pretende instalar a indústria ou exercer atividade causadora de significativa degradação ambiental, procurando ressaltar os aspectos negativos e/ou positivos

³⁹ SIRVINSKAS. *op. cit.*, p. 82.

⁴⁰ *Ibid. loc. cit.*

⁴¹ R.K. JAIN [et al] *apud* MILARÉ, *op. cit.*, p. 384.

dessa intervenção humana. Tal estudo analisará a viabilidade ou não da instalação da indústria ou do exercício da atividade apresentando, inclusive, alternativas tecnológicas que poderiam ser adotadas para minimizar o impacto negativo ao meio ambiente⁴².

Doutro norte, diferentemente do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), previsto no artigo 9º, parágrafo único, da Resolução CONAMA 001/1986, versa sobre “uma espécie de sumário do EIA, com linguagem mais acessível ao público”⁴³.

Nesse sentido, Celso Antonio Pacheco Fiorillo elucida:

A existência de um relatório de impacto ambiental tem por finalidade tornar compreensível para o público o conteúdo do EIA, porquanto este é elaborado segundo critérios técnicos. Assim, em respeito ao princípio da informação ambiental, o RIMA deve ser claro e acessível, retratando fielmente o conteúdo do estudo, de modo compreensível e menos técnico. O relatório de impacto ambiental e o seu correspondente estudo deverão ser encaminhados para o órgão ambiental competente para que se procedam a análises sobre o licenciamento ou não da atividade⁴⁴.

A luz de todo exposto, conclui-se que o EIA/RIMA “desempenha um papel essencial de garantia de um meio ambiente equilibrado e saudável”⁴⁵. Assim, conforme expõe Paulo Affonso Leme Machado, diante da poluição sonora, cabe ao estudo:

[...] analisar os impactos acústicos prováveis, considerando se as normas de emissão e de imissão de som oficiais estão corretas para o caso concreto, ou se estão aquém das medidas necessárias para a proteção da saúde e do bem-estar dos seres humanos e do meio ambiente. Evidentemente, o estudo irá considerar a situação atual e futura do entorno do projeto, de forma que se considere a existência de áreas habitadas na vizinhança ou da possibilidade de virem a ser habitadas⁴⁶.

Para ilustrar, no estudo de impacto ambiental de um aeroporto, devem ser abordados no EIA/RIMA os impactos dos ruídos no entorno da obra e atividade, para que, assim, sejam aplicadas medidas mitigadoras.

⁴² SIRVINSKAS. *op. cit.*, p. 78.

⁴³ BELTRÃO. *op. cit.*, p. 117.

⁴⁴ FIORILLO. *op. cit.*, p. 89.

⁴⁵ MILARÉ. *op. cit.*, p. 410.

⁴⁶ MACHADO. *op. cit.*, p. 745.

Por derradeiro, importante alertar sobre a importância do artigo 6º, IV, da Resolução CONAMA 1/1986, isto porquanto prevê a “elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados)”.

4.3.2. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

O Estudo de Impacto de Vizinhança está previsto na lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, na seção XII, sendo utilizado no “estudo de impactos ambientais urbanos, cujos efeitos podem ser estritamente localizados no tecido urbano ou, ainda, estender-se para um âmbito maior, como, por exemplo, num impacto ambiental do sistema viário e do tráfego urbano”⁴⁷.

O artigo 24, §6º, da Lei Complementar nº 186/2011, que altera dispositivos da Lei Complementar nº 74/2005, a qual dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo no município de Campo Grande, entende que, com base no EIV, “serão expedidas as diretrizes urbanísticas contendo as medidas atenuadoras, mitigadoras e/ou compensatórias relativas aos impactos decorrentes da implantação da atividade, a serem executadas a custa do empreendedor”.

Assim, o EIV tem por objetivo “à salvaguarda da qualidade de vida da população ao equilíbrio ecológico e à proteção do patrimônio ambiental, natural e não-natural”⁴⁸.

As hipóteses de incidência, segundo o Estatuto da Cidade, serão estabelecidas por Lei municipal, nos termos do artigo 36:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Não obstante, o artigo 37 do Estatuto da Cidade determina que o EIV sopesse, impreterivelmente, alguns pontos, bem como tenha a devida publicidade, *in verbis*:

⁴⁷ MILARÉ. *op. cit.*, p. 414.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 563.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Doutro norte, nota-se que, embora não haja previsão legal, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) também possui o seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), contendo este a conclusão daquele e suas principais conclusões.

Por fim, importante ressaltar que o EIA-RIMA e o EIV-RIVI não são equivalentes e um não elimina o outro, pois, “mesmo tendo sido exigido o Estudo de Impacto de Vizinhança, se este não se revelar suficiente para a análise dos possíveis impactos, ainda assim pode ser exigido o Estudo de Impacto Ambiental, que é muito mais abrangente”⁴⁹.

Neste sentido, Antônio F. G. Beltrão esclarece:

O EIV não substitui a elaboração e aprovação do EIA (art. 38 da Lei 10.257/2001); por conseguinte, de acordo com a legislação de regência, podem ser exigidos para o mesmo empreendimento ou atividade EIA e EIV. O EIV será exigido pelo Poder Público municipal, conforme dispuser lei específica, como condição prévia para obtenção de licenças ou autorizações para construção, ampliação ou funcionamento a serem expedidos pela municipalidade⁵⁰.

Após, o ilustre jurista conclui:

[...] seria mais racional exigir o EIV apenas para os projetos que não possuam potencial de causar significativa degradação ao ambiente,

⁴⁹ MILARÉ. *op. cit.*, 562.

⁵⁰ BELTRÃO. *op. cit.*, p. 415.

evitando-se, assim, a cumulação desnecessária de instrumentos legais com objetivos bastantes semelhantes, resultando em burocracia e confusão para os empreendedores⁵¹.

Aliás, importante observar que a Lei Complementar nº 186/2011, em seu artigo 24, §5º, enfatiza que “o EIV não substitui o Estudo de Impacto Ambiental – EIA”.

Diante do exposto, conclui-se que o Estudo de Impacto de Vizinhança é outro instrumento de extrema importância na prevenção da poluição sonora, devendo ser requerido pelo órgão ambiental competente sempre em que houver necessidades diante de uma obra ou atividade que poderá ocasionar poluição sonora.

5. CONCLUSÃO

A poluição sonora está impregnada na sociedade, sendo que seus efeitos não são de fácil percepção, tampouco são discutidas com a população. Todavia, a sua exposição constante trazem consequências gravíssimas à saúde humana, sendo tão nocivo quanto qualquer outro tipo de poluição, afetando, inclusive, a integridade do meio ambiente.

Diante disso, esse trabalho busca elencar e elucidar os instrumentos previstos no ordenamento jurídicos para prevenir a poluição sonora. Tais meios devem ser analisados e aplicados no licenciamento ambiental de atividades que potencialmente poderão produzir alguma emissão de ruído.

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BELTRÃO, Antônio F. G. Curso de direito ambiental. São Paulo: Método. 2009.

BISTAFA, Sylvio R. Acústica aplicada ao controle de ruído. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2011.

CARNEIRO, Waldir de Arruda Miranda. *Perturbações sonoras nas edificações urbanas: ruídos em edifícios, direito de vizinhança, responsabilidade do construtor, indenização*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

⁵¹ *Ibid., loc. cit.*

FARIA, Talden Queiroz de. *Análise Jurídica da Poluição Sonora*. Brasil: [s. n.], 200?, p. 14. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/download/298/335>.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MAGRINI, Rosana Jane. *Poluição sonora e a lei do silêncio*. RJ no 216, 1995, p. 20. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/191.htm>>

MARQUES, José Roberto. *Meio Ambiente Urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.