

A EDIÇÃO DE LEIS LOCAIS QUE VERSAM SOBRE OS LIMITES DE POLUIÇÃO SONORA ORIUNDA DE EVENTOS DE GRANDE PORTE

Henrique Aleksy Bratfisch Aguiar dos Santos

Resumo

O estudo foca na poluição sonora causada por eventos e shows de grande porte realizados nos centros urbanos, causando impactos de poluição sonora sensíveis às comunidades locais, gerando conflitos nos poderes legislativo e judiciário quanto a capacidade dos estados e municípios de legislarem sob o tema, ante uma legislação federal restritiva. O objetivo é analisar a viabilidade e constitucionalidade formal de normas locais que versem sobre as limitações aos níveis de emissão de ruído causados por shows e eventos de grande porte. Se trata de pesquisa analítica, com abordagem qualitativa, de método indutivo e baseado em estudo de caso. O trabalho indica um conflito evidente na jurisprudência dos tribunais estaduais sobre o tema, entendendo que há um caminho possível para a promulgação de leis locais que versem sobre limites de emissão de ruídos provenientes de eventos e shows de grande porte, desde que respeitadas as prerrogativas do processo legislativo de caráter urbanístico.

Palavras-chave: Poluição Sonora, Ruídos, Eventos Culturais e Legislação Urbanística.

Abstract

The study focuses on the noise pollution caused by large-scale events and concerts held in urban centers, resulting in significant noise pollution impacts on local communities, leading to conflicts within the legislative and judicial branches regarding the capacity of states and municipalities to legislate on the subject, given restrictive federal legislation in Brazil. The objective is to analyze the feasibility and formal constitutionality of local regulations addressing limitations on noise emission levels caused by large-scale shows and events. This is an analytical research with a qualitative approach, utilizing an inductive method and based on case studies. The work indicates an evident conflict in the jurisprudence of state courts on the subject, suggesting that there is a possible path for the enactment of local laws addressing noise emission limits from large-scale events and shows, provided that the prerogatives of the urban legislative process are respected.

Keywords: Noise Pollution, Noise, Cultural Events and Urban Planning Legislation

Introdução

A relevância deste artigo se justifica ante a grande ocorrência de shows, eventos culturais e festivais, ligados ou não, a datas comemorativas como o Carnaval, as Festas de São João ou o Ano Novo, causando índices elevados de poluição nos centros urbanos e em completo descordo com as normas que regulamentam o tema.

Para tanto, este estudo irá estudar exemplos de leis locais que pretendem regulamentar o tema, estipulando limites até mesmo superiores aos das normas federais pertinentes ao tema, buscando entender a sua viabilidade sob os aspectos formais da Constituição Federal e dos princípios do processo legislativo urbanístico.

O estudo é dividido em quatro capítulos, nos quais é realizada a contextualização do tema e a introdução sobre a legislação aplicável, a análise da competência legislativa municipal sob tema de direito ambiental, a análise de julgados quanto ao conflito entre as normas locais mais restritivas, se comparadas à legislação federal, e o enquadramento da questão sob a ótica do processo legislativo de caráter urbanístico.

O presente artigo não tem a intenção de explorar as questões de sopesamento dos direitos fundamentais envolvidos, nem mesmo questões técnicas relativas aos limites de poluição sonora que seriam ou não razoáveis, limitando-se a análise da viabilidade formal de normas dessa natureza e o alinhamento da matéria com a legislação ambiental e urbanística em vigor no país.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A poluição sonora nos grandes centros urbanos é um problema infelizmente comum, que afeta grande parte da população brasileira, obrigada a conviver com o barulho de ônibus, carros, trens, fábricas e comércios, influenciando diretamente a saúde e o bem-estar da população.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que qualquer ruído superior a 50 decibéis¹ já pode ser considerado prejudicial à saúde, podendo causar perda de audição, insônia ou até mesmo doenças cardiovasculares, dependendo da intensidade do som e tempo de

¹ “Unidade de medida da intensidade do som, equivalente à décima parte do bel.” DECIBEL, In: MICHAELIS, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos Ltda, 2024. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=decibel>>. Acesso em: 26/03/2024.

exposição. Inconteste assim a promoção de leis e políticas públicas de prevenção e diminuição dos ruídos, em especial nos grandes centros urbanos.

Por outro lado, o ruído é inerente a diversas atividades econômicas e sociais de grande importância, tais quais o comércio, a indústria e o transporte, de tal modo que estão em vigor diversas normas e regulamentos que visam estipular os limites aceitáveis de poluição sonora com base na ocupação da área de observação, na fonte geradora e no horário.

Em escala federal e de forma mais ampla, a questão é tratada com base no inciso VII, do art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a Política Nacional de Meio Ambiente, por ato administrativo infralegal, qual seja a Resolução CONAMA nº 1, de 8 de março de 1990, que prevê a utilização das Normas Brasileiras – NBRs 10.151/2019 e 10.152/2017 -, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, como o parâmetro geral para medição e limitação de níveis de pressão sonora em áreas habitadas.

As normas gerais acima mencionadas estabelecem os parâmetros com base na ocupação da área afetada pelo ruído, podendo ser separadas em regiões de residências rurais, estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escolas, mista predominantemente residencial, mista com predominância de atividades comerciais ou administrativas, mista com predominância de atividades culturais, lazer e turismo ou predominantemente industrial; há também uma corrente secundária, e mais específica, que regulamenta os níveis máximos de produção de ruído a partir de sua fonte, como por exemplo um veículo em aceleração ou a buzina de um trem.

Nesse sentido, uma fonte relevante de barulho que vem ganhando cada vez mais destaque é a dos chamados megaeventos, como grandes ocasiões esportivas e espetáculos de artistas nacionais e internacionais, que mobilizam concomitantemente milhares de pessoas em locais como estádios, autódromos e parques, incrustados nas grandes cidades brasileiras em regiões de grande densidade populacional, eventos que, em muitas vezes, se prolongam pela noite adentro.

A questão envolve um grande conflito de direitos entre a população que reside no entorno das localidades propícias à realização de eventos desta natureza, colocando em cheque os direitos constitucionais à saúde, repouso e o bem-estar público, e dos produtores, trabalhadores e frequentadores destes espetáculos, também respaldados na Lei Maior com os princípios do amplo acesso à cultura e lazer, livre iniciativa, trabalho, entre outros.

Notório também que este conflito vem sendo amplamente judicializado, contando com inúmeras condenações dos produtores e proprietários dos locais que sediam estes eventos, além da realização de perícias, assinatura de termos de ajustamento de conduta e decisões que

analisam desde a data de abertura dos estádios, clubes e autódromos, até o efetivo sopesamento dos direitos acima delimitados.

Nesse cenário, começaram a surgir nas câmaras municipais e estaduais projetos de leis com o intuito de criar exceções para os limites de poluição sonora previstos na legislação pertinente, em especial quanto a Resolução CONAMA nº 01/90 e a NBR 10.151, seja por delimitação de uma área específica, seja por tipo do evento, visando regulamentar a questão, viabilizar a realização destes megaeventos, diminuir a judicialização e, conseqüentemente, a insegurança jurídica que cerca o tema.

São exemplos de normas que foram sancionadas a Lei nº 17.853, de 29 de novembro de 2022, do Município de São Paulo, que instituiu, no âmbito da lei que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, o limite legal de ruído no patamar de 75 decibéis na ocasião dos eventos e shows de grande porte previamente autorizados pelo Poder Público², e a Lei nº 1.904, de 12 de junho de 2023, do Município de Porto Seguro/BA, que prevê a flexibilização dos limites de poluição sonora ao intervalo de 80 a 110 decibéis para realização de diversos eventos no âmbito do distrito de Trancoso³.

Evidentemente que as referidas normas promovem discussões sobre a sua legalidade e constitucionalidade, posto que afetam diretamente os direitos fundamentais das comunidades vizinhas, seja positivamente ou negativamente. Muitas destas normas já foram ou estão judicializadas, como é o caso da Lei Municipal nº 17.853/2022, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2287391-09.2022.8.26.0000, que tramitou perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.

2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

² “Art. 13 - O art. 146 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:
"Art. 146. (...)

§ 1º As medições deverão ser efetuadas pelos agentes competentes na forma da legislação aplicável, por meio de sonômetros devidamente aferidos, de acordo com as normas técnicas em vigor nos imóveis receptores da fonte sonora.

(...)

§ 4º Desde que previamente autorizados pelo Poder Público, os eventos e shows de grande porte, assim definidos em decreto regulamentar, que por sua natureza não ocorrem de forma continuada, estão sujeitos ao limite de pressão sonora RLA_q de 75db (setenta e cinco decibéis).

§ 5º As disposições constantes do § 4º deste artigo não eximem os responsáveis do cumprimento de medidas mitigadoras relacionadas com o ruído a serem implementadas no estabelecimento ou entorno, conforme o caso.” (SÃO PAULO (SP), 2022)

³ “Art. 2º - O nível máximo de emissão sonora admitido nas zonas e eventos revisto na presente Lei será de 80 dB (oitenta decibéis) a 110 dB (cento e dez decibéis), de acordo com a situação ou localização específica, medido no exterior do recinto em que tem origem, conforme parâmetros da Lei nº 623/06.” (PORTO SEGURO (BA), 2023)

A NBR 10.151/2019, respaldada pela Resolução CONAMA nº 01/90 e pelo inciso VII, do art. 8º da Política Nacional de Meio Ambiente, é o parâmetro geral para a fixação dos limites de níveis de pressão sonora baseado no padrão de ocupação das áreas nas quais são produzidos ou afetadas pelos diferentes ruídos, com previsões específicas para os períodos diurno e noturno, cujo teto varia de 35 decibéis para as áreas de residências rurais no período noturno a 70 decibéis nas áreas predominantemente industriais durante o dia.

Por outro lado, diversas normas vigentes não partem da premissa da área afetada pelo ruído, mas sim pela sua fonte geradora, como os sons advindos de veículos em aceleração, tratados na Resolução CONAMA nº 272, de 14/09/2000, da mineração com o uso de explosivos, regulamentada pela NBR 9.653/2018, ou como os sons das buzinas de locomotivas, que devem gerar um nível de pressão sonora entre 96 e 110 decibéis, nos termos da NBR 16.447/2016.

Nestes casos, há uma evidente distinção não pela ocupação da área afetada pelos ruídos, mas sim de sua origem, sendo que a produção de sons acima do limite da NBR 10.151/2019 não só é permitida, como até mesmo incentivada, para que assim viabilize-se uma atividade econômica, como a mineração com o uso de explosivos, ou se conceda segurança a algumas operações, como no caso dos níveis de pressão sonora emitidos por buzinas de locomotivas.

Não há grande discussão quanto aos possíveis conflitos entre as normas federais nos casos mencionados, sendo que sua aplicação é ditada pela especificidade a partir do cenário fático em análise. Sendo assim, não há que se falar em infringência dos limites da NBR 10.151/2019 em uma área residencial rural no caso de ruídos emitidos por uma buzina de um trem, devendo ser aplicada, nestes casos, a NBR 16.447/2016, em atenção ao princípio da especialidade.

A verdadeira confusão ocorre quando há um claro conflito entre normas estaduais ou municipais em relação às normas técnicas federais, sejam elas a partir das áreas afetadas pelos ruídos, seja pela fonte causadora da poluição sonora.

A produção e promulgação de tais normas sempre revive a discussão quanto à competência dos municípios em legislar sobre questões ambientais, que já está pacificada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com a fixação da tese de repercussão geral do tema 145, que conferiu interpretação ao art. 24, incisos VI e XII, da Constituição Federal, no sentido de que o município tem competência legislativa suplementar.

Não obstante tal competência legislativa, não só os Municípios, como também os Estados, devem se limitar a editar normas mais protetivas ao meio ambiente, se comparadas às regras federais, baseados em suas particularidades regionais, conforme estabelecido em sede de

juízo da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 567, sendo questionável sob o aspecto formal a constitucionalidade da lei estadual ou municipal que estabelece limites maiores de ruído se comparados aos da NBR 10.151/2019, posto que se trata, em primeira análise, de uma regra ambiental mais leniente.

Neste ponto, algumas questões são relevantes para a discussão da validade destas normas, em especial contraposição da norma geral ante a específica, a competência da União em legislar sobre os interesses locais, a existência ou não de pontos de omissão em relação a regra geral e a efetiva prevalência da legislação mais protetiva federal ante a menos protetiva local.

Em relação à contraposição da norma geral ante a específica e a competência da União em legislar sobre assuntos de interesses locais, merece destaque a opinião de Leonardo Greco (1992, p. 146), que assim delimita a questão:

Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados.

O que se extrai do trecho acima é justamente a sobreposição dos interesses ou peculiaridades locais em relação a promoção e realização de eventos de natureza cultural e festiva com a flexibilização dos padrões gerais impostos pela União, quando se é notório que eventos como o Carnaval, o Ano Novo ou o São João atraem milhares de pessoas em centros turísticos espalhados por todo território nacional.

Quanto a prevalência da legislação mais protetiva, há quem defenda que este cenário não deva ser absoluto, posto que tamanha restrição indicaria uma prevalência absoluta de um preceito fundamental, qual seja, o direito ao meio ambiente equilibrado, sobre outros (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 68), não obstante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendido que há de fato esta restrição, como no caso do julgamento da ADPF nº 567.

Por fim, a possível omissão legislativa da regra federal em relação a realização de eventos de grande porte é o ponto que tem sido mais explorado na discussão quanto a constitucionalidade ou não destas normas, questão tão ampla e relevante, que merece a abertura de um tópico próprio.

3. DO CONFLITO ENTRE AS LEIS LOCAIS E A NORMA TÉCNICA FEDERAL

Um marco relevante em relação a dita omissão legislativa em relação à NBR 10.151 é a Lei nº 11.804, de 19 de junho de 1995, do Município de São Paulo, que dispõe sobre avaliação da aceitabilidade de ruídos visando o conforto da comunidade. Neste caso, a Lei Municipal reafirma a validade e aplicação dos parâmetros da norma técnica federal em seu artigo 3º, mas, por outro lado, estabelece, em seu artigo 4º, diversas exceções a estes limites, senão vejamos:

Art. 3º Os sons produzidos por obras de Construção Civil, por fontes móveis e automotoras e por fontes diversas que flagrantemente perturbam o sossego da comunidade circundante, serão limitados pelos critérios estabelecidos na NBR 10.151.

Art. 4º Constituem exceções ao objeto desta Lei, os ruídos produzidos pelas seguintes fontes:

I - Aparelhos sonoros usados durante a propaganda eleitoral, nos termos estabelecidos pela legislação pertinente às eleições;

II - Sereias ou aparelhos sonoros de viaturas quando em serviços de socorro ou de policiamento;

III - Manifestações em festividades religiosas, comemorações oficiais, reuniões esportivas, festejos carnavalescos e juninos, passeatas, desfiles, fanfarras, bandas de músicas, desde que se realizem em horários e local previamente autorizados pelos órgãos competentes e nos limites por eles fixados ou nas circunstâncias consolidadas pelo costume;

IV - Sinos de templos que abrigam cultos de qualquer natureza, desde que os sons tenham duração não superiores a 60 segundos e apenas para assinalação das horas e dos ofícios religiosos; e carrilhões, desde que os sons emitidos tenham duração não superior a 15 minutos, com intervalos de 6 horas, no horário compreendido entre 7:00 e 22:00 Hs. (SÃO PAULO (SP), 1995)

O conflito entre as normas é evidente, posto que foram criadas exceções aos parâmetros da norma técnica a partir das fontes geradores dos ruídos, em especial os aparelhos sonoros utilizados em propaganda eleitoral, as sirenes, as manifestações e festividades e os sinos de templos religiosos, sem apontar ainda quais seriam os novos limites adotados, o que direciona, inclusive, para uma ausência absoluta de parâmetros.

O questionamento da validade desta norma, em especial em relação ao inciso III do artigo 4º, que estabelece a exceção a partir de manifestações e festividades, foi levado ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sede de Arguição de Inconstitucionalidade, suscitada pela 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do mesmo Tribunal.

Na ocasião deste julgamento, de relatoria do Des. Márcio Bartoli, o Órgão Especial do Tribunal entendeu por rejeitar a Arguição sob o pretexto de que a legislação local se sobreporia ao ato regulatório federal em face do princípio da legalidade e da preponderância da matéria de interesse local, além da ausência de lei federal em sentido formal que regulamente o tema.

No que diz respeito ao mencionado vácuo legislativo, interessante notar que o Tribunal defende que a lei não é mais leniente, o que seria vetado, mas sim que ela preenche um espaço

no ordenamento jurídico brasileiro, sendo pertinente a citação do trecho do voto vencedor do Des. Rel. Márcio Bartoli, que assim delimita a questão:

A normativa municipal somente exclui de seu âmbito de incidência situações/atividades pontuais, que necessitam de tratamento diverso, pois a emissão de sons e ruídos acima dos níveis estipulados na NBR 10.151 é inerente àquelas atividades, de modo que, condicioná-las à observância de tal parâmetro equivaleria a inviabilizá-las.

Tal resultado foi inclusive utilizado para afastar pedido de obrigação de não fazer à Prefeitura do Município de São Paulo nos autos da Ação Civil Pública nº 1003190-67.2015.8.26.0053, relacionados a poluição sonora causada acima dos limites permitidos na NBR 10.151, durante a chamada Virada Cultural, evento no qual são realizados diversos shows e encontros culturais em locais públicos da cidade de São Paulo.

Dessa forma, a interpretação do Tribunal de Justiça na ocasião deste julgamento foi pela possibilidade da promulgação de leis que criem exceções a norma técnica federal em relação aos níveis de emissão sonora advindos de eventos culturais de grande porte, desde que respeitados os limites da razoabilidade.

Por outro lado, necessário abordar o resultado de outro julgamento do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, realizado em 20 de setembro de 2023, em relação a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2287391-09.2022.8.26.0000, no qual o Tribunal optou em dar parcial procedência aos pedidos do Autor, o Diretório Estadual do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL-SP), relativo aos termos dos §§ 4º e 5º do artigo 146 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, do Município de São Paulo.

A mencionada norma, cujo texto fora incluído pela Lei nº 17.853/2022, estabelece o limite de 75 decibéis para eventos e shows de grande porte, desde que não ocorram de forma continuada e previamente autorizados pelo Poder Público.

Destaca-se que a referida norma não define o local ou a área em que os possíveis eventos ocorreriam, se limitando a caracterizar a fonte (“eventos e shows de grande porte”) e a sua natureza eventual, o que novamente abre margem para conflito em relação à NBR 10.151, sendo que um evento que ocorre em uma área predominantemente residencial durante o período noturno, devidamente autorizado pelo Poder Público e de natureza eventual, poderia estar sujeito à limitação de 50 decibéis da NBR, geral e mais protetiva, ou à de 75 decibéis da Lei Municipal, específica e mais leniente.

Tendo em vista o resultado da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0054726-65.2016.8.26.0000, julgada cerca de cinco anos antes pelo mesmo Órgão Especial, era de se esperar a manutenção do entendimento antes firmado, em especial quanto ao vácuo legislativo

observado, além da prevalência da legislação local em face de ato da administração pública federal de natureza infralegal regulatória.

Ocorre que, o Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que a referida regra deve ser interpretada enquanto um complemento das previsões da NBR 10.151, sendo que a aplicação da norma se daria apenas em áreas que não podem ser caracterizadas como aquelas previstas na Norma Técnica. Neste cenário, a Lei seria, inclusive, mais protetiva, dado que a legislação prevê o cumprimento de medidas mitigadoras relacionadas com o ruído em áreas antes não previstas no ordenamento jurídico.

Sendo assim, evidente o cenário confuso quanto às leis que hoje regulamentam a questão dos níveis aceitáveis de pressão sonora no Município de São Paulo durante a realização de eventos previstos e aprovados pelo Poder Público. Por um lado, o entendimento se dá que há uma omissão legislativa quanto aos níveis de ruído aceitáveis para a ocasião da realização de eventos culturais pontuais de grandes proporções, sendo que a aplicação do inciso III do artigo 4º da Lei Municipal nº 11.804/1995 viabilizaria a realização destes eventos em qualquer área da Cidade, independentemente de sua ocupação. Por outro lado, a interpretação conforme dos §§ 4º e 5º do artigo 146 da Lei nº 16.402/2016, restringiria a realização destes eventos a áreas que não estivessem abarcadas nos limites da NBR 10.151, sendo este o ponto de omissão legislativa contemplado, no qual o nível de ruído ficaria limitado ainda a 75 decibéis.

Independentemente do aparente conflito entre as decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os julgados são uma fonte importante para delimitação de três possíveis correntes de pensamento quando se trata da constitucionalidade de normas municipais ou estaduais que estabelecem limites superiores aos níveis de emissão de ruído daqueles estabelecidos pela NBR 10.151, quais sejam: (i) É inconstitucional a norma que assim determina, posto que se trata de legislação ambiental mais leniente, em desacordo com o estabelecido no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 567 pelo Supremo Tribunal Federal; (ii) A norma pode estabelecer padrões de emissão de ruído, desde que restrito às áreas que não estão previstas na NBR 10.151; (iii) A norma pode estabelecer novos padrões de emissão de ruído, independentemente da área afetada, partindo da natureza de sua fonte e a prevalência dos interesses locais.

Por todo o exposto, razoável o afastamento da primeira hipótese, posto que o rol apresentado na NBR 10.151 não contempla todas as possibilidades de ocupação antrópica, restando apenas dúvida quanto a natureza da omissão legislativa em relação às áreas afetadas ou à fonte geradora dos ruídos analisados, em especial para eventos e shows de grandes proporções.

Em relação as duas correntes remanescentes, necessário expandir ainda mais sobre os conceitos de omissão ou vácuo legislativo e a sistemática adotada para suprir estas lacunas, tratada no Decreto-Lei nº 4.657, de 04.09.1942, a chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. O texto legal estipula, em seu artigo 4º, que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” (BRASIL, 1942).

Por todo quanto já tratado em relação à NBR 10.151, forçoso interpretar os casos de ruídos emitidos por eventos de grande porte em áreas urbanas como uma omissão legislativa própria, dado que, na falta de norma específica, compete ao juiz julgar o caso com base em regra geral, partindo dos limites de pressão sonora estabelecidos com base nas características de ocupação de cada uma das áreas indicadas na norma técnica. Nesse sentido, o cabimento da aplicação de uma regra geral a um determinado cenário, não permitiria a aplicação de uma regra específica mais leniente, tendo em vista os pontos levantados sobre a competência legislativa suplementar municipal em matéria ambiental.

Esta lógica permeia o Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2287391-09.2022.8.26.0000, posto que ficou determinado que a aplicação do estabelecido nos §§ 4º e 5º do artigo 146 da Lei nº 16.402/2016 se daria apenas na falta de cobertura por parte da regra geral da NBR 10.151.

Por outro lado, o artigo 5º da LINDB estabelece que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (BRASIL, 1942), o que abre margem para a interpretação trazida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na ocasião do julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0054726-65.2016.8.26.0000.

Nesse sentido, evidente que os megaeventos, como as apresentações, festivais musicais e as partidas de futebol, são notórios produtores de ruídos acima dos limites estabelecidos na norma geral, sendo que ocorrem recorrentemente em estádios, parques e autódromos incrustados nas cidades, o que indica um cenário de costumes e interesses sociais distinto daquele previsto na regra geral e abre a possibilidade da interpretação conferida pelo Tribunal Paulista no julgamento de 2017.

Ainda que não vinculadas aos efeitos dos julgamentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cabível a análise sob estes aspectos da outra norma que estabelece parâmetros distintos para emissão de ruídos, sendo que, neste caso, ocorre a delimitação específica da área a qual se aplicaria os padrões alternativos, além das possíveis fontes geradoras dos ruídos em questão.

Este é o caso da Lei Municipal nº 1.904, de 16 de junho de 2023, do Município de Porto Seguro na Bahia. A referida norma estabelece os limites de 80 decibéis aos eventos relacionados ao São João e em cerimoniais, *beach clubs* e casa de eventos, além do limite de 110 decibéis aos eventos de Carnaval realizados em pontos turísticos do Distrito de Trancoso.

Embora na Lei Municipal em questão, formalmente, altere os limites previstos em outra Lei Municipal, qual seja a Lei nº 623, de 03 de maio de 2006, manifesto também o conflito quanto às previsões da NBR 10.151, posto que a norma técnica estabelece de forma clara a limitação dos níveis de pressão sonora às áreas mistas com predominância de atividades culturais, lazer e turismo, como é o Distrito de Trancoso, aos patamares de 65 decibéis para o período diurno e 55 decibéis para o período noturno.

Quanto às possibilidades de validação da referida Lei Municipal, reitera-se a questão trazida pelo Des. Márcio Bartoli na ocasião do julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0054726-65.2016.8.26.0000 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na qual a observação das limitações impostas pela NBR 10.151, caracterizaria a verdadeira vedação de eventos relacionados ao Carnaval e às festas de São João no Distrito de Trancoso, o que não parece razoável.

A grande questão quanto a possível inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.904/2023, ainda que não tenha sido encontrado qualquer ação judicial nesse sentido, se dá pelo fato de que a norma visa estabelecer padrões distintos daqueles fixados na NBR 10.151 não só para eventos pontuais de grande porte, mas para todos os encontros realizados em cerimoniais, clubes e casas de eventos, o que acaba fugindo da natureza excepcional das normas previamente discutidas e enfraquece a linha argumentativa da omissão legislativa.

Dessa forma, necessária a interpretação de cada uma das normas, produzidas nos diferentes níveis federativos e que visam abordar padrões de níveis de pressão sonora distintos daqueles da NBR 10.151, sendo possível a sua interpretação como uma forma de complementação da norma geral ou ainda como regulamentação da possível omissão legislativa quanto à realização de megaeventos nas áreas urbanas.

Fato é que a utilização exclusiva da NBR 10.151, com a possível vedação de normas locais que versem sobre o tema, acaba impedindo medidas efetivas para viabilização destes megaeventos, que são importantes para a promoção do acesso à cultura e à economia, desde que aliados a medidas que possam diminuir os impactos sentidos pelas vizinhanças dos locais onde ocorrem estas ocasiões.

4. O CARÁTER URBANÍSTICO DAS LEIS QUE VERSAM SOBRE OS NÍVEIS ACEITÁVEIS DE PRESSÃO SONORA

Tendo em vista o cenário acima delimitado, no qual há possibilidade de edição de normas que versem sobre limites de pressão sonora superiores aos previstos na NBR 10.151, ante uma aparente omissão legislativa quanto aos eventos culturais esporádicos de grande porte, necessário abordar a edição das referidas normas enquanto políticas públicas, que visam o correto desenvolvimento e ordenamento da ocupação das áreas urbanas.

Nesse sentido, a edição de uma norma que tem como intuito viabilizar a ocorrência de um determinado tipo de evento em centros urbanos tem como resultado direto a criação de uma política de pública de acesso da população local aos benefícios oriundos de seu acontecimento, seja pelo acesso direto dos cidadãos à cultura e ao lazer, seja pelos benefícios econômicos advindos do turismo produzido por estes espetáculos.

Em consonância ao destacado, um grande exemplo que atesta a relação direta entre as normas desta natureza e a elaboração de políticas urbanas é o próprio objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2287391-09.2022.8.26.0000, amplamente abordado no capítulo anterior. Os analisados §§4º e 5º foram incluídos ao artigo 146 da Lei 16.402, de 22 de março de 2016, pela Lei nº 17.853, de 29 de novembro de 2022, sendo que norma de 2016 é, justamente, a lei que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo – LPUOS no Município de São Paulo baseado no seu Plano Diretor Estratégico – PDE, aprovado na Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

De forma semelhante pode ser caracterizada a Lei Municipal nº 1.904/2023 do Município de Porto Seguro, posto que delimita de forma expressa a zona na qual seria permitida a produção de ruídos em níveis superiores ao da NBR 10.151, qual seja o Distrito de Trancoso, servindo como um efetivo aditamento às regras de parcelamento, uso e ocupação do solo na cidade baiana, ainda que não tenha sido incluída em seu texto base.

Sendo assim, evidente que a normatização deverá respeitar as prerrogativas do processo legislativo inerente à edição de normas que versem sobre políticas de desenvolvimento urbano, em especial: a garantia da participação popular no processo legislativo e a elaboração e publicização de estudos que avaliem os impactos das referidas normas nas áreas diretamente afetadas pela flexibilização em questão.

Neste ponto, não se confunde a atuação indireta do povo no processo democrático via representante eleito, com a participação direta da população na edição das normas, planos e

políticas, especialmente aquelas que versam sobre questões urbanísticas de grande impacto às comunidades, nesse sentido, ensina Maricelma Rita Meleiro:

A afirmação de que o princípio democrático não pode atuar sem a soberania popular se faz atualmente mais consistente com a concepção básica de que a formação da vontade estatal não se faz apenas com a atuação dos representantes do povo democraticamente eleitos. Mais, a participação direta dos cidadãos é colocada na Constituição atual como uma das formas de realização da soberania popular. A democracia passa da atuação mediata do povo para a promoção de comportamento imediato, evoluindo para o que se convencionou denominar de democracia participativa.

Estas exigências têm como base o princípio da gestão democrática da política urbana, contemplada no inciso II do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, que estabelece a necessidade de participação da população e das comunidades locais na “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Quanto à elaboração ou alteração do plano diretor propriamente dito, o legislador é ainda mais específico na forma que se dará a atuação popular, devendo ser promovidas a realização de audiências públicas e debates (Art. 40, §4º, inciso I, do Estatuto da Cidade), a publicidade quanto aos documentos e informações produzidas (Art. 40, §4º, inciso II, do Estatuto da Cidade) e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas (Art. 40, §4º, inciso III, do Estatuto da Cidade).

Este ponto é corroborado ainda por leis regionais, como o caso da Constituição do Estado de São Paulo, que assim delimita a questão da participação popular no processo legislativo de natureza urbanística:

Art. 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

[...]

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2287391-09.2022.8.26.0000, outros aspectos do processo legislativo urbanístico foram tratados, em especial a competência do poder executivo para a proposição de projeto de lei que verse sobre o planejamento e controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano, e a pertinência temática do aditamento promovido, mas não foram abordadas questões relativas a necessidade da participação popular e da produção de estudos que mensurem os impactos da política editada.

Quanto ao exposto, reitera-se a natureza técnica das normas que versam sobre os limites dos níveis de pressão sonora e a emissão de ruídos. Como trazido na introdução do presente artigo, a exposição de qualquer pessoa a ruído superior a 50 decibéis já pode ser considerado prejudicial à saúde, sendo primordial que a edição de normas que extrapolem os limites da NBR

sejam realizadas sob a ótica da proteção das populações afetadas, sendo trazidos estudos que apontem a inexistência de alternativas viáveis para realização dos megaeventos fora do ambiente urbano ou respeitando os limites atualmente vigentes, os aspectos que foram levados em conta para delimitação dos novos limites impostos, o intervalo e o horário aos quais serão limitados estes eventos em regime de excepcionalidade, e os possíveis efeitos dessa flexibilização na população vizinha aos locais de interesse.

Necessário ainda que não só sejam escutadas sobre o tema, como que participem ativamente do processo legislativo, as comunidades locais, desde os residentes das áreas afetadas, como os vizinhos de estádios e autódromos, os produtores dos eventos, os trabalhadores e quem mais possa ser beneficiado, prejudicado ou de qualquer outra forma afetado pela edição destas normas, sob pena de invalidação da lei por falta de participação popular.

Considerações Finais

O cenário pintado neste artigo demonstra uma verdadeira confusão quanto a validade e aplicação das normas que regem os limites de poluição sonora, em especial quanto a aplicação dos parâmetros da NBR 10.151 em relação a legislações municipais mais lenientes.

Os casos que chegaram ao judiciário acabaram sendo julgados de forma desigual, em muitas das vezes a aplicação da NBR 10.151 é promovida ou afastada dependendo do caso ou do tribunal, sem um entendimento uniforme quanto aos parâmetros adequados.

Enquanto isso, os megaeventos continuam ocorrendo quase que diariamente nos grandes centros urbanos, sem que a administração pública tenha as ferramentas necessárias para exercer seu poder de polícia e o estabelecimento de políticas que efetivamente diminuam os impactos sentidos pelas comunidades locais.

Sendo assim, entende-se ser viável a edição e promulgações de leis que versem sobre os limites de poluição sonora causados por megaeventos em padrões distintos dos estabelecidos na NBR 10.151 ante a omissão legislativa da norma técnica geral, a especificidade da norma e a prevalência dos interesses locais.

Não obstante, necessário que esta normatização seja feita respeitando o seu caráter técnico, devendo ser sustentada por estudos rigorosos, sendo promovida ainda a participação direta da comunidade afetada durante o processo legislativo, em atenção ao princípio da gestão democrática da política urbana.

Tais normas podem ser benéficas a todas as partes envolvidas, viabilizando e concedendo maior segurança à realização destes eventos, sendo instituídas, ainda, políticas e medidas de controle que mitiguem os seus impactos.

Bibliografia

BOHRER, Renata. Poluição sonora: um problema mundial de saúde pública. InVivo, site do Museu da Vida Fiocruz. Publicado em: 27 de abril de 2022. Disponível em: <<https://www.invivo.fiocruz.br/saude/poluicao-sonora/>> Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. Norma Brasileira – NBR 9.653. Guia para avaliação dos efeitos provocados pelo uso de explosivos nas minerações em áreas urbanas. Terceira Edição. Rio de Janeiro/RJ. Versão corrigida, publicada em 25 de maio de 2018.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. Norma Brasileira – NBR 10.151. Acústica — Medição e avaliação de níveis de pressão sonora em áreas habitadas — Aplicação de uso geral. Segunda Edição. Rio de Janeiro/RJ. Versão corrigida, publicada em 31 de março de 2019.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. Norma Brasileira – NBR 10.152. Acústica — Níveis de pressão sonora em ambientes internos e edificações. Segunda Edição. Rio de Janeiro/RJ. Versão corrigida, publicada em 24.06.2016.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. Norma Brasileira – NBR 16.447. Locomotiva – Buzina – Requisitos acústicos. Primeira Edição. Rio de Janeiro/RJ. Publicada em: 31 de março de 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução n. 01/1990. Regulamenta os níveis de emissão de ruído. Publicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, em 08 de março de 1990. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-080390.PDF>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução n. 272/2000. Estabelece os níveis de ruído aceitáveis emitidos por veículos automotores. Publicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF em 14 de setembro de 2000. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-080390.PDF>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Publicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 de março de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Publicada no Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, em 04 de setembro de 1942. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 20 de março de 2024.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional de Meio Ambiente. Publicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, em 31 de agosto de 1981. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>>. Acesso em: 25 de março de 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Publicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, em 10 de julho de 2001. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 21 de março de 2024.

GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. Revista de informação legislativa, v. 29, n. 116, p. 135-152, out/dez. 1992.

MELEIRO, Maricelma Rita *apud* MENCIO, Mariana. Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades. Belo Horizonte. Fórum, 2007.

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016> > Acesso em: 21 de março de 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental: à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de direito ambiental*, v. 18, n. 71, p. 55-116, jul./set. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 567. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em Sessão Virtual de 19 a 26 de fevereiro de 2021. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 de março de 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755453524>>. Acesso em: 21 de março de 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 145. Recurso Extraordinário (RE) 586.224. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 09 de março de 2015. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 08 de maio de 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ação Civil Pública nº 1003190-67.2015.8.26.0053. Relator: Des. Roberto Maia. Julgamento em 26 de abril de 2018. *Diário de Justiça Eletrônico*, São Paulo, SP, 03 de maio de 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2287391-09.2022.8.26.0000. Relator: Des. Ricardo Dip. Julgamento em 20 de setembro de 2023. *Diário de Justiça Eletrônico*, São Paulo, SP, 21 de setembro de 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0054726-65.2016.8.26.0000. Relator: Des. Márcio Bartoli. Julgamento em 10 de maio de 2017. *Diário de Justiça Eletrônico*, São Paulo, SP, 24 de maio de 2017.