

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 7 | n. 2 | julho/dezembro 2016 | ISSN 2179-8214

Periodicidade semestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Poluição sonora e proteção ambiental: intervenção estatal atual e a possibilidade da tributação ambiental

Noise pollution and environmental protection: current state intervention and the possibility of environmental taxation

Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani*

Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB (Brasil)

robertorabbani@gmail.com

Recebido: 03/02/2016

Received: 02/03/2015

Aprovado: 06/03/2016

Approved: 03/06/2016

Resumo

A poluição sonora é um dos principais perturbadores da qualidade de vida dos cidadãos, causando diversos males à saúde, especialmente no Brasil, em que a ausência de fiscalização e efetiva aplicação da lei, fazem com que o problema perpetue há décadas. A proteção ambiental é a máxima instituída no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), que prevê a obrigação de todos, Estado e cidadãos, em defender e

Como citar este artigo/How to cite this article: RABBANI, Roberto Muhákir Rahnemay. Poluição Sonora e proteção ambiental: intervenção estatal atual e possibilidade da tributação ambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 03-21, jul./dez. 2016. doi: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.07.002.AO01

* Professor da Universidade Federal do Sul da Bahia (Itabuna-BA, Brasil). Doutor em Direito (revalidação) pela Universidade de Brasília – UNB. Doutor em Direito pela Universidad de Santiago de Compostela (Santiago, Espanha). Mestre em Fiscalidad Internacional y Comunitaria pela Universidad de Santiago de Compostela (Santiago, Espanha).

preservar o meio ambiente, ao mesmo tempo em que determina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade sadia de vida. Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo definir o que é poluição sonora, estabelecendo o ruído como uma externalidade negativa que possui um impacto direto sobre a saúde da coletividade, afetando um meio ambiente equilibrado. A partir destas delimitações, será estudado o papel do Estado frente ao controle das liberdades individuais para poder garantir a proteção da coletividade, perfilando as competências materiais para a criação de normas e da responsabilidade de fiscalização e aplicação da norma contra a poluição sonora. Em destaque, será proposto um tributo extrafiscal ambiental que, se corretamente delineado e aplicado, poderá servir complementarmente aos instrumentos da responsabilidade civil, administrativa e penal, podendo contribuir para mitigar a poluição sonora.

Palavras-chave: poluição sonora; tributação ambiental; tributação extrafiscal; proteção ambiental.

Abstract

Noise pollution is a major problem concerning the quality of life, causing several diseases to health, especially in Brazil, where the lack of supervision and effective law enforcement, makes the problem perpetuate for decades. Environmental protection is determined in Article 225 of the 1988 Federal Constitution of Brazil, which provides for the obligation of the Brazilian State and its citizens, to defend and preserve the environment, at the same time as it determines that all have the right to an ecologically balanced environment, being an asset of common use and essential to a healthy quality of life. In this sense, this study aims to define what is noise pollution, establishing noise as a negative externality that has a direct impact on the health of the community, affecting a balanced environment. This way, it is studied the role of the State in controlling the individual liberties in order to ensure the collective protection, profiling the material skills to create standards and oversight responsibility and application of the rule against noise pollution. Moreover, an environmental extrafiscal tax will be proposed that if properly designed and applied, can serve as a complement to the tools of civil, administrative and criminal liability and may contribute to mitigate noise pollution.

Keywords: Noise Pollution; Environmental taxation; Extrafiscal taxation; Environmental Protection.

1. Introdução

A poluição sonora é um dos principais perturbadores da qualidade de vida dos cidadãos, causando diversos males à saúde, especialmente no

Brasil, em que a ausência de fiscalização e efetiva aplicação da lei, fazem com que o problema perpetue há décadas. Assim, a poluição sonora é um dos principais problemas urbanos, capaz de perturbar uma vida sadia, seja na construção civil, no ruído emitido por veículos, indústrias, eventos musicais, equipamentos de som automotivos etc. A poluição sonora é uma das formas de perturbar a paz dos cidadãos e causar impactos negativos sobre os seres vivos, havendo uma necessária intervenção legal-jurídica por parte do aparato estatal para coibir essas atividades nocivas. Como destacado pela mídia diariamente, a poluição sonora é objeto de diversas demandas administrativas na polícia, ministério público, secretarias de meio ambiente, e demandas judiciais de reparação de danos e ações de obrigação de fazer (e.g., isolamento acústico) ou obrigação de não-fazer (e.g., evitar ou diminuir ruído).

Por outro lado, a preocupação com o meio ambiente tem sido alvo de vários debates no mundo, em especial no Brasil. A proteção ambiental é a máxima instituída no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), que prevê a obrigação de todos, Estado e cidadãos, em defender e preservar o meio ambiente, ao mesmo tempo em que determina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade sadia de vida. Assim, esta diretriz deve ser seguida pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, devendo nortear a articulação e atuação dos poderes públicos.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo definir o que é poluição sonora, estabelecendo o ruído como uma externalidade negativa que possui um impacto direto sobre a saúde da coletividade, afetando um meio ambiente equilibrado. A partir destas delimitações, será estudado o papel do Estado frente ao controle das liberdades individuais para poder garantir a proteção da coletividade, perfilando as competências materiais para a criação de normas e da responsabilidade de fiscalização e aplicação da norma contra a poluição sonora. Em destaque, será proposto um tributo extrafiscal ambiental que, se corretamente delineado e aplicado, poderá servir complementarmente aos instrumentos da responsabilidade civil, administrativa e penal, podendo contribuir para mitigar a poluição sonora.

2. Poluição sonora e proteção legal

Estima-se que 360 milhões de pessoas no mundo possuem perda auditiva, sendo que a metade das causas destas perdas podem ser evitadas por meio de simples prevenção (WHO, 2015). O *som* é uma sensação produzida no ouvido, ocasionado por determinadas oscilações na pressão exterior, enquanto que *ruído* é uma manifestação da liberação de energias, que podem causar dano ao aparelho auditivo do ser humano, afetando o seu estado psicológico (BELL; BELL, 1993).

O ruído é “um som não desejado ou um som irritante e intempestivo que pode produzir efeitos fisiológicos e psicológicos, não desejados por uma pessoa ou em um grupo” (ESTEBAN ALONSO, 2003, p. 74). O ruído normalmente refere-se a algo ocupacional, através de qualquer fonte de som que propaguem níveis de pressão sonora superiores a 85 dB(A), que pode ser prejudicial à audição e ao indivíduo, dependendo do tempo, da periodicidade da exposição e variabilidade individual na susceptibilidade à lesão auditiva (AREZES, 2002; SCHMUZIGER, PATSCHEKE, PROBST, 2006). Em síntese, ruído é um som indesejado ou incómodo (*vid.* KIPERS-TOK, 2002).

Por outro lado, a *poluição* consiste na presença no meio ambiente de substâncias, elementos, energia ou a combinação deles, em concentrações ou concentrações e permanência superiores ou inferiores ao estabelecido na legislação vigente (*vid.* RABBANI, 2012). A *poluição sonora* é o excesso de som que altera as condições normais do ambiente em uma determinada zona (BELL; BELL, 1993). Assim, o ruído é uma das formas de poluição que mais aumenta por causa da industrialização e se tornou uma das maiores fontes de incomodar (GARCÍA, 1995). Apesar de ser um problema de efeitos negativos sobre a saúde, e que pode ser evitável em muitas ocasiões, muitos cidadãos passam a assumir a situação como algo do cotidiano, obrigando os mesmos a se refugiar em zonas longe das cidades (GARCÍA FERRADIS *et al.*, 2010).

Os efeitos da poluição sonora sobre a saúde do ser humano são incontestáveis. De acordo com a intensidade, frequência e duração, os sons/ruídos podem causar danos auditivos (ESTEBAN ALONSO, 2003), danos psicológicos (GARCÍA Y GARRIDO, 2003) e alterações em vários órgãos da audição (GARCÍA FERRADIS *et al.*, 2010). As causas de ruído podem ser as mais variadas, tal como: falta de organização ou planejamento urbano adequado; ausência de isolamento acústico de empresas que causam ruídos; exposição ocupacional ao ruído Ministério do Trabalho e Em-

prego, 2001) proximidade à aeroportos, ferrovias, e vias públicas de grande tráfego de veículos; eventos artísticos, musicais e esportivos etc. (RECUERO LÓPEZ; SUÁREZ SILVA CONTAMINACIÓN, 2009). Até mesmo a música, que não é classificada como ruído, quando executada em níveis de pressão sonora elevados, pode lesar o sistema auditivo de forma progressiva e permanente (VANSIN; ASSENCIO-FERREIRA, 2002).

Desta forma, não se pode desvincular a qualidade de vida e saúde das pessoas do meio ambiente. A poluição acústica lesiona o direito a integridade física e moral das pessoas (arts. 5º, *caput*, e 6º, *caput*), causando violação da intimidade e vida privada dos cidadãos (art. 5º, X) e, em consequência, uma violação da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CFRB). Nesse sentido, a poluição sonora viola direitos, exigindo uma atuação do Estado para controlar os ruídos e proteger a integridade de direitos fundamentais do homem (PULIDO QUECEDO, 2001).

Assim, o Estado tem a responsabilidade de controlar sons indesejados para poder manter a qualidade ambiental e preservar a saúde das pessoas. Quando houverem níveis de saturação acústica que superem os limites toleráveis por um indivíduo, os poderes públicos devem controlar o máximo de poluição sonora tolerável, sob pena de infringirem direitos fundamentais. Uma vez impostos limites à poluição sonora e havendo continuidade no descumprimento por parte dos agentes causadores, o próprio Estado estará sendo omissivo em sua atuação por não evitar a situação e não cessar as atividades de poluidoras.

A lesão causada no físico e na integridade moral de uma pessoa pela poluição sonora exige uma atuação legislativa adequada. A legislação sobre a poluição sonora no Brasil tem seu marco inicial com a Lei das Contravenções Penais, Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, que no capítulo “contravenções referentes à paz pública”, art. 42 define a perturbação do trabalho e do sossego alheio como:

Art. 42. Perturbar alguém o trabalho ou o sossego alheios:

I – com gritaria ou algazarra;

II – exercendo profissão incômoda ou ruidosa, em desacordo com as prescrições legais;

III – abusando de instrumentos sonoros ou sinais acústicos;

IV – provocando ou não procurando impedir barulho produzido por animal de que tem a guarda:

Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

Configurada a infração penal de perturbação, o art. 6º, II, do Código de Processo Penal (CPP), determina que a autoridade policial deverá apreender os instrumentos sonoros utilizados na prática da contravenção penal. No caso específico de som automotivo, o veículo poderá ser liberado ao condutor, caso os tributos estejam pagos, devendo o contraventor suportar as consequências penais em virtude de sua conduta delituosa. Na prática, o equipamento de som será apreendido pela Polícia Civil, para a elaboração de um Termo de Ocorrência Circunstanciado (TOC) e, posteriormente, encaminhando ao Juizado Especial Criminal para os devidos tramites legais (art. 11 CPP). Ainda, o art. 123 do CPP, determina que, se dentro de 90 dias, “a contar da data em que transitar em julgado a sentença final, condenatória ou absolutória, os objetos apreendidos não forem reclamados ou não pertencerem ao réu, serão vendidos em leilão, depositando-se o saldo à disposição do juízo de ausentes”. Inclusive, poderá haver a busca e apreensão domiciliar de instrumentos utilizados para a prática de crime ou para descobrir objetos necessários à prova da infração (art. 240, §1º, *d* e *e*, respectivamente).

Por outro lado, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981¹, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, dentre outras formas de poluição, define como um dos meios de poluição a degradação da qualidade ambiental aquelas resultantes de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população (art. 3º, III, *a*).

A Lei de Crimes Ambientais, Lei nº [9.605/98](#), em seu art. 54 estabelece de forma genérica que causar poluição, de qualquer natureza, em níveis que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana é punida com pena de reclusão, de um a quatro anos, concomitantemente com multa. Se a poluição não for intencional, a pena será de detenção de seis meses a um ano, além da multa. Por outro lado, o art. 60 da Lei de Crimes Ambientais, impõe que para construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, contrariando normas legais e regulamentares pertinentes, será punido com detenção, de um a seis meses, podendo ser aplicada multa cumulativamente ou

¹ Regulamentado pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.

alternativamente. A mesma Lei, no art. 68, estabelece que aquele que, por dever legal ou contratual, deixar de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental será submetido a detenção, de um a três anos, e multa.

Inclusive, a Lei de Crimes Ambientais, prevê que aquele que concorre para a prática de crimes ambientais será punido nas penas estabelecidas na lei na medida de sua culpabilidade, determinando a responsabilidade do diretor, administrador, membro de conselho e órgão técnico, auditor, gerente, preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que tem conhecimento da conduta criminosa de terceiro e nada faz para impedir a sua prática, quando poderia atuar para evitar (cf. art. 2º). Esta Lei inovou o próprio sistema jurídico penal, trazendo a responsabilidade penal das pessoas jurídicas em crimes contra o meio ambiente (cf. art. 225, § 3º; STJ RHC Nº 24.239/2010).

A Lei de Crimes Ambientais também estabelece a possibilidade de “infração administrativa ambiental”, que consiste em toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente (art. 70, caput). O mesmo artigo ainda determina que é dever da autoridade ambiental que tiver conhecimento do cometimento do crime ambiental promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade (cf. art. 70, § 3º).

Por outro lado, o atual Código Civil brasileiro (CC), no art. 1.277, ao tratar dos direitos de vizinhança, em especial no uso anormal da propriedade (Título III, Capítulo V, Seção I), fixa que:

Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

Parágrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança.

O Código de Trânsito brasileiro (CTB), assegura a saúde das pessoas contra emissão de ruídos e sons.

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

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

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) regulamentaram o supracitado artigo do CTB².

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) normatiza na NBR 10151 definições, equipamentos e procedimentos de medição, avaliação de ruídos em áreas habitadas, visando o conforto da comunidade. Por outro lado, na NBR 10152, trata dos níveis de ruído para conforto acústico. Inclusive, seguindo a Resolução do CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, o Instituto Brasileiro de Normatização e Metrologia (INMETRO), em parceria com o IBAMA, criou o “selo de ruído”, para combater a poluição sonora, através da orientação de consumidores por eletrodomésticos mais silenciosos, como forma de motivar os fabricantes à produção de produtos menos ruidosos. Assim, aparelhos como em aspiradores de pó, secadores de cabe-

² Nesse sentido, *vid.* Instrução Normativa nº 6/2010 do IBAMA, que estabelece requisitos técnicos para regulamentar os procedimentos para avaliação do estado de manutenção dos veículos em uso; Resolução CONAMA Nº 433/2011 - Dispõe sobre a inclusão no Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores-PROCONVE e estabelece limites máximos de emissão de ruídos para máquinas agrícolas e rodoviárias novas; Resolução CONAMA Nº 418/2009 - Dispõe sobre critérios para a elaboração de Planos de Controle de Poluição Veicular - PCPV e para a implantação de Programas de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso - I/M pelos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente e determina novos limites de emissão e procedimentos para a avaliação do estado de manutenção de veículos em uso; Resolução CONAMA Nº 272/2000 - Define novos limites máximos de emissão de ruídos por veículos automotores. Resolução CONAMA Nº 001/1990 - Dispõe sobre critérios e padrões de emissão de ruídos, das atividades industriais.

Destaque-se que o CONTRAN publicou a Resolução nº 027/98, “Dispõe sobre a inspeção de segurança veicular”, e a Resolução nº 84/98, “Estabelece normas referentes a Inspeção Técnica de Veículos (ITV).”, contudo ambas foram revogadas pela Resolução nº 107/99, e não foram aplicadas. Apesar desta ausência de regulamentação, alguns órgãos executivos de trânsito, como os DETRAN’s de alguns estados têm vistoriado os veículos no licenciamento anual, assegurando o cumprimento das normas de segurança viária.

lo e liquidificadores, nacionais ou importados, devem possuir o selo no produto ou na embalagem.

Observa-se que existem uma série de normas e regulamentos federais que, caso fossem plenamente executadas, evitariam os males causados pela poluição sonora. Destaque-se que ainda existem uma série de outras normas estaduais e municipais sobre a matéria que não são observadas, fiscalizadas e aplicadas. Há de fato uma vasta normativa que trata do assunto, contudo, não há uma efetiva aplicação das mesmas. Nesse sentido, há um direto conflito de interesses entre o interesse público (da coletividade) e entre o interesse particular, aquele que está, e.g., realizando a construção de uma obra, promovendo uma festividade com som em alto volume, que possui um veículo que emite ruídos acima dos limites toleráveis etc.

3. Competências materiais

A competência material para a instituição de leis sobre a poluição sonora é atribuída a todos entes do Estado, seja União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, o art. 24 da CRFB, estabelece no inciso VI que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a conservação da natureza, defesa dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. No parágrafo 1º, estabelece que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

Como visto anteriormente, a Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, atribuiu à União a competência de legislar sobre a poluição sonora (art. 3º, III). Não obstante, distribui as competências entre os entes federativos. Não obstante, o art. 23, VI da CRFB, estabelece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Por outro lado, o art. 30 da CRFB, incisos I, II e V, atribui aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; e prestar serviços públicos de interesse local. Ainda, os Municípios podem legislar sobre aspectos da convivência urbana, baseado no art. 30, VIII, da CRFB, exigindo limites sonoros para suas áreas territoriais, exigindo efetividade através da aplicação do poder

de polícia administrativa. Portanto, em se tratando de proteção ambiental, há uma competência comum de todos os entes do Estado brasileiro.

Ao reconhecer que a poluição sonora é uma das formas lesionar o meio ambiente, verifica-se que a competência legislativa do Município tem um destaque especial, considerando que a emissão de ruídos é um assunto de interesse local, e deve haver uma suplementação da legislação federal no controle à poluição ambiental, inclusive a da poluição acústica. Assim, a legislação impõe um controle de poluição sonora, inclusive impondo um licenciamento ambiental para atividades que efetivamente ou potencialmente são degradantes e poluidoras (ex. ruídos, vibrações, limites sonoros etc.), a ser efetivado pelo CONAMA, mediante proposta do IBAMA (cf. art. 8º, da Lei 6.938/81).

Nesse sentido, os Municípios poderiam melhor combater a poluição sonora, por estarem mais próximos ao problema. De fato, se se permite que shows, eventos esportivos, bares funcionem durante toda madrugada, e que hajam obras barulhentas de construção, ou que empresas ruidosas se instalem em áreas residenciais etc., o Município tem o dever regulamentar e aplicar uma legislação específica. Nos termos do art. 18 da CRFB, os entes federativos devem respeitar a autonomia administrativa dos demais, o que não impede que exista uma força conjunta de todos para evitar a poluição sonora. No caso específico dos Municípios, para o combate à poluição sonora, podem exigir a aplicação das normas ABNT, 10151 e 10152, ou ainda exigir o “selo de ruído” do INMETRO para outros equipamentos ainda não obrigatórios, como aparelhos de som domésticos, automotivos ou em estabelecimentos comerciais, ou cortadores de grama, motores, geradores etc.

Apesar da defesa de que os entes Municipais podem melhor fiscalizar e fazer cumprir a legislação sobre poluição sonora, por sua proximidade com o problema, na prática isto não ocorre, por causa de diversos fatores, sejam estruturais, pela falta de orçamento ou de recursos humanos especializados e devidamente equipados. Por outro lado, não se pode negar que existem legislações nacionais suficientes que poderiam ser aplicadas no controle da poluição sonora.

De todas as formas, a Lei nº 9.605/1998, Lei de Crimes Ambientais, considera crime causar poluição em níveis que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana (art. 54). Atos que resultem em alterações nos sistemas auditivos e nervosos dos seres humanos, inclusive surdez, insônia,

stress são uma direta afronta ao sossego alheio, à paz e à saúde da coletividade. Nesse sentido, deve-se aplicar também a Lei de Contravenções Penais, Decreto-Lei nº 3.688/1941, que muito anterior a todas as demais legislações e a necessidade da proteção ambiental, já previa que a poluição sonora é uma forma de perturbar o trabalho e sossego das pessoas, devendo se aplicar prisão simples de quinze dias a três meses, ou multa.

4. Ineficiência do Sistema de intervenção estatal atual e a possibilidade da tributação ambiental sobre poluição Sonora

Dentro dessa cadeia de legislações e responsáveis por tratar da poluição sonora, questiona-se: por que, mesmo havendo tantas normas, ainda se perpetuam poluições sonoras de diferentes fontes? Por que não existe um efetivo controle destes ruídos? De quem é a atribuição para fiscalizar e aplicar as normas? Por que as autoridades competentes não evitam o controle da poluição sonora? Há algum fator cultural que impeça isso? Toda sociedade é conivente com estes atos? Há um protecionismo econômico, jurídico ou estatal em relação àqueles que produzem ruídos? A sociedade tem a obrigação de tolerar estes atos abusivos? Por que a saúde coletiva deve ser menosprezada por uma minoria?

Quando se depara nas questões ambientais, observa-se que a competência comum muitas vezes é utilizada como forma de esperar com que o outro entre ou órgão administrativo atue, como se fosse um jogo de “batata-quente”. Por vezes, órgãos mal equipados e sem recursos humanos suficientes, que são responsáveis por grandes territórios, mitigam qualquer possibilidade de uma atuação eficaz por parte do Estado. Ora, mas de que forma poderia haver uma efetiva atuação estatal nesta matéria? Será que o dispendioso aparato para a solução e punição de crimes (polícias e poder judiciário penal) deve ser acionado sempre para prevenir a poluição sonora, através do processo penal, que deveria ser resguardado para casos mais graves? Ou será que o IBAMA e Polícia Ambiental deveriam realizar esta fiscalização?

De fato, o controle da poluição exige que haja uma integração de todas as normativas estudadas (constitucional, ambiental, penal, de trânsito, administrativas). Contudo, isto não provou ser eficiente no Brasil, seja pela falta de fiscalização ou por falta de interesse político em que tais normas fossem aplicadas. Surge então a possibilidade da tributação extrafiscal am-

biental, como uma alternativa viável capaz de equipar o estado com aparatos e pessoal qualificado para evitar tais poluições sonoras.

Quando se trata de questões ambientais, pode haver uma integração dos diversos sistemas de intervenção estatal, através de um sistema complementar integrado (RABBANI, 2012). No caso da poluição sonora, observa-se que inicialmente as fontes de poluição sonora (empresas poluentes, equipamentos de som automotivo, carros de som, construções, eventos musicais etc.) devem inicialmente realizar um cadastro prévio da atividade perante o órgão administrativo a ser designado como fiscalizador. Após este registro, dentro dos limites declarados e aferidos de poluição sonora, poderá o emissor de ruídos realizar sua atividade. Dentro deste limite tolerável, incidirá o tributo ambiental, conforme será apresentado a seguir. Ultrapassados os limites máximos permitidos, não haverá a incidência do tributo ambiental, mas sim das sanções penais pela perturbação do sossego e da reparação civil dos danos causados. Assim, mesmo que os ruídos sejam provocados a partir de atividades lícitas, elas deixam de ser admissíveis quando ultrapassam determinados limites.

Uma das mais modernas formas de intervenção no meio ambiente é a tributação extrafiscal ambiental. Apesar da inexistência de um ditame expresso na CRFB sobre a possibilidade de instituição de tributos ambientais, a sistemática da CRFB compele a reconhecer objetivos que regem a política ambiental. Assim, é plenamente possível a instituição de tributos ambientais no cenário jurídico-brasileiro, pela possibilidade de se instituírem tributos extrafiscais e sua legalidade no sistema constitucional, ressalvados as necessárias alterações no texto constitucional que permitam esta implementação (RABBANI, 2012).

A natureza extrafiscal dos tributos ambientais permite que outros princípios constitucionais possam ser incorporados para justificar a aplicação de um novo tributo ambiental. Sabe-se que os tributos fiscais possuem função precípua arrecadatória, ou seja, arrecadar para fazer frente aos gastos públicos (VEGA HERRERO, 2004; FALCÓN Y TELLA, 1991; FALCÓN Y TELLA, 1991 e 1996). Não obstante, o tributo em vez de ser usado para a obtenção de ingressos econômicos, pode se transformar ele mesmo em um instrumento econômico, convertendo-se em um instrumento de primeiro grau: pode ser um instrumento de política social ou econômica, com o objetivo de conduzir a diversos fins de interesse geral. Isso faz com que se permita que o tributo seja utilizado para a obtenção de fins extrafiscais

(CASADO OLLERO, 1981; CHECA GONZÁLEZ, 1987), como um instrumento para atingir finalidades materiais, e.g., proteger o meio ambiente, cf. art. 22 da CRFB (RABBANI, 2013).

Portanto, há uma revisão do conceito clássico de tributo considerando sua função como meio para realizar o dever de contribuir à manutenção dos gastos públicos, segundo a capacidade econômica dos contribuintes (NIETO MONTERO, 1995). De fato, a extrafiscalidade significa uma ruptura com a imposição clássica, orientada unicamente para finalidades arrecadatórias e a admissão dos fins diferentes aos estritamente fiscais como uma normal expressão da tributação nos dias atuais (GARCÍA NOVOA, 2005) e, ao mesmo tempo, é uma exceção à clássica definição de capacidade econômica como limite qualitativo à soberania do legislador tributário, que determinava a inconstitucionalidade de qualquer tributo que não observasse o referido princípio (YEBRA MARTUL-ORTEGA, 2001).

Os tributos sobre atividades e consumos indesejados, como no caso dos tributos ambientais, podem ser considerados dentro da dimensão do dever de contribuir, na medida em que o fundamento está nos altos custos sociais regrados por tais atividades e consumos, assim como existe um mínimo de riqueza sobre o qual incidem. Especificamente em relação aos impostos ambientais, pode-se dizer que não têm como objetivo a arrecadação zero (GUTIÉRREZ LOUSA, 2007), nem mesmo que se dirigem a tributar condutas que ponha em risco o meio ou a saúde pública (ROSEMBUJ, 2007). Os impostos ambientais pretendem incentivar condutas menos danosas ao meio ambiente e substituir parcialmente os impostos tradicionais sem que diminuam por isso os recursos públicos (ALONSO GONZÁLEZ, 2004). O objetivo, portanto, não é eliminar por completo a poluição, posto que isso implicaria em uma sanção e não geraria arrecadação, mas sim conseguir um equilíbrio entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, acredita-se que com a instituição de determinados tributos sobre atividades poluentes ou danosas para o meio ambiente não se persegue como fim último a sua erradicação total, mas sim se busca sua redução e manutenção dentro de certos limites, buscando uma compensação em termos econômicos, que é obtida através das cotas tributárias que abonam os responsáveis e financiam medidas de contenção e reparação do dano causado (ALONSO GONZÁLEZ, 2004).

Não há qualquer impedimento jurídico-constitucional na instituição de tributos ambientais no Brasil. No que diz respeito ao princípio da capa-

cidade contributiva, não significa uma necessária manifestação da capacidade de poluir: sua interpretação deve ser flexibilizada para se adequar às novas necessidades sociais, em que se revela no objeto-material, servindo de limite mínimo e máximo da imposição fiscal, instituindo o mínimo isento e o limite máximo da não-confiscatoriedade (*vid.* RABBANI, 2012). O princípio da capacidade econômica é deslocado pelo princípio do poluidor-pagador, que se materializa no Brasil através do art. 225 da CRFB, em especial o art. 3º. O princípio busca atribuir os custos aos causadores dos danos ambientais da forma mais eficiente, que na atualidade vem se aplicando nos países desenvolvidos através do instrumento tributário (*vid.* GONZÁLEZ MÉNDEZ, 2000;). Apesar de seu difícil encaixe dentro da noção clássica de tributo, a tributação ambiental se instrumentaliza através da extrafiscalidade ambiental, que o legitima e o torna uma obrigação jurídica a ser implementada para poder cumprir os objetivos constitucionais (*vid.* IGLESIAS CASAS, 2010).

Nesse sentido, o que se propõe aqui é o uso de um tributo extrafiscal ambiental sobre a poluição sonora, que sirva de forma complementar para poder financiar o combate à poluição sonora, contribuindo para que haja uma atuação nos campos penais, cíveis e administrativos. O tributo ambiental sobre a poluição sonora deve ter como objetivo coibir e reduzir os grandes focos de ruídos, de acordo com as localizações geográficas em que se percebe uma maior ação antrópica.

Este problema ambiental, que vem sendo regulado de forma a estabelecer os limites máximos toleráveis, seja por meio da legislação constitucional, ambiental, penal e administrativa, pode ser considerada ineficiente, considerando que persistem diversos abusos na sociedade brasileira. Portanto, além das proibições e sanções, deve se estabelecer um tributo sobre os emissores de ruídos, que permita atuar continuamente e de forma progressiva para promover uma política ambiental que possa controlar e desmotivar os limites máximos de ruídos, ao mesmo tempo em que consegue arrecadar para fazer frente à estas externalidades negativas. Assim, o poluidor terá a opção de adotar soluções para sua atividade e diminuir seus ruídos, ou poderá continuar com os mesmos, mas terá que arcar com a nova imposição tributária ambiental. Esta flexibilidade é o principal incentivador para se adotar a aplicação da tributação ambiental.

O foco emissor da poluição sonora terá que arcar com a base de cálculo, que consistirá na quantidade de ruído produzido, o que obrigará um

inevitável registro por parte da administração pública para que haja uma correta aplicação do tributo. Por exemplo, poderão ser criados níveis de poluição sonora e à medida em que o ruído é majorado, haverá uma maior imposição tributária. Por outro lado, pequenas fontes necessárias de poluição sonora poderão se eximir através da não incidência do tributo.

O tributo deverá corresponder a figura tributária imposto, considerando que não necessitará de uma direta relação com um serviço público específico, bem como poderá ser aplicado a qualquer área correlacionada à proteção ambiental (RABBANI, 2012). Assim, o valor arrecadado poderá financiar atuações de proteção ambiental e conservação dos recursos naturais de uma determinada região. O imposto deverá incidir sobre as poluições sonoras em um determinado Município, Estado ou União. Os órgãos responsáveis pela arrecadação deste tributo ambiental poderão ser as Secretarias de Fazenda do Município ou Estado, ou Ministério da Fazenda da União.

O fato gerador do imposto sobre a poluição sonora é a emissão de ruídos acima dos valores considerados tolerados, a ser categorizado por regiões geográficas, de acordo com estudo técnico específico. O sujeito passivo da relação tributária serão os contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, que sejam proprietário das instalações ou atividades que emitam os ruídos. A base de cálculo será calculada baseado no volume de ruído, expressada em intensidade (medido em decibéis - dB) pela duração (medido em quantidade de tempo em meses, dias, horas e minutos).

Como foco emissor deverá ser considerado o conjunto de instalações de qualquer natureza que emitam ruídos. Estes focos deverão ser registrados obrigatoriamente, discriminando suas características e incidências no meio ambiente. Em concreto, para que o tributo possa ser aplicado, defende-se uma aplicação inicial, a partir de estudo técnico prévio, por exemplo, eventos musicais em área urbana (ex. trios elétricos de carnavais, shows em áreas urbanas, casas de show noturnas, bares), empresas de construção civil, indústrias ruidosas (ex. marmorarias), aeroportos em áreas urbanas. Os pequenos focos de emissão de poluição sonora poderão ser isentos do tributo, devendo se aplicar a norma vigente da perturbação do trabalho ou sossego alheio conjuntamente com a legislação estudada. Contudo, a normativa geral existente terá um novo vigor, considerando que as verbas arrecadas do tributo sobre poluição sonora, passarão a corroborar para uma maior fiscalização e controle do Estado.

Para o cálculo da base de cálculo poderá haver uma estimativa direta, em que o sujeito passivo declara determinada poluição sonora, e a administração pública afere o ruído declarado. Poderá também haver a estimativa objetiva da base de cálculo, através da dedução da poluição acústica, através de indicadores objetivos relacionados à atividade ou processo de produção. Havendo descumprimento das normas fiscais, a administração pública poderá de ofício, com base na informação disponível, determinar a base de cálculo do sujeito passivo. A alíquota do imposto deverá ser progressiva de acordo com estudos técnicos a serem realizados, devendo ser devidamente escalonado para atender da melhor forma possível ao princípio da progressividade tributária. O imposto será devido a partir do momento em que ocorra a emissão de qualquer ruído tributável.

Os sujeitos passivos terão a obrigação de liquidar o imposto em cada um dos focos de produção de ruídos. Em caso de descumprimento das obrigações tributárias ou em limites acima dos tolerados, o sujeito passivo deverá responder civilmente, penalmente e administrativamente pelas demais normas aplicáveis.

5. Considerações finais

Como se constata, a poluição sonora é um fator degradante do meio ambiente e, por consequência, da saúde do ser humano. Desta forma, para poder proteger o direito fundamental à saúde e qualidade de vida, o Estado deve atuar para mitigar as fontes poluidoras. Nesta batalha, as políticas ambientais devem se integrar para poder promover uma melhor gestão ambiental, capaz de oferecer soluções para o controle do ruído. Havendo diversas fontes de poluição sonora, deve haver uma integração dos órgãos públicos para promover a fiscalização e a erradicação destas fontes de contaminação.

De fato, observa-se que existe uma normativa geral de prevenção e combate à poluição sonora que, embora aplicada nacionalmente não consegue controlar os focos de ruídos. A integração dos existentes sistemas de proteção ambiental contra ruídos, com uma nova revitalização dos instrumentos já existentes, pode se dar por meio da instituição de um tributo ambiental sobre as poluições sonoras que, se devidamente delineado, com objetivos claros e prioridades para sua efetivação, poderá significar um avanço considerável na efetivação da luta contra a poluição sonora. Contudo, esta nova legislação tributária deverá possuir uma gestão integrada e

estar aliada a uma forte fiscalização pelos órgãos fiscalizadores, seja a Polícia Ambiental, o Ministério Público, Secretarias de Meio Ambiente Estaduais e Municipais, ou mesmo pela participação dos cidadãos.

Assim, definido o objetivo de erradicar estas fontes nocivas à saúde das pessoas, aliado a uma política pública de consciente da necessidade em manter a qualidade de vida dos cidadãos, um novo tributo ambiental sobre poluição sonora poderá representar um novo marco na política ambiental do país. De fato, o que se exige é uma vontade real por parte dos órgãos em aplicar as normas vigentes e as que serão criadas. Aliado a esta nova postura política, também deve haver o desenvolvimento de uma educação ambiental, que possibilite uma nova consciência por parte dos cidadãos em manter um ambiente silencioso, sendo fiscais e ao mesmo tempo promotores e responsáveis por uma conduta mais ambientalmente correta.

Por fim, acredita-se que a erradicação da poluição sonora dependerá de um programa integrado do governo com os cidadãos, capaz de fixar objetivos claros e progressivos, utilizando de todos os instrumentos à disposição para poder desenvolver esta nova política ambiental e concretizar esta proposta, em especial com a contribuição de um novo tributo ambiental sobre a poluição sonora devidamente delineado.

Referências

ALONSO GONZÁLEZ, L. M. *Análisis crítico de los impuestos autonómicos actuales*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 2004.

ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J. M. La intimidad y el domicilio ante la contaminación acústica. *La Ley*, n. 5437. Wolters Kluwer: Madrid, 11 de dezembro de 2001.

AREZES, P. M. F. M. *Percepção do risco de exposição ocupacional ao ruído*. Tese de doutorado submetida à Escola de Engenharia da Universidade do Minho para obtenção do grau de Doutor em Engenharia de Produção. Universidade do Minho: Braga, 2002.

BELL, Lewis H.; BELL, Douglas H. *Industrial Noise Control: fundamentals and applications*. 2. ed. New York: Marcell Decker, 1994.

CASADO OLLERO, G. *El Sistema Impositivo de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Desarrollo Regional. Granada: Universidad de Granada, 1981, p. 87.

CHECA GONZÁLEZ, C. El impuesto sobre tierras infrutilizadas de la comunidad autónoma andaluza (comentario a la sentencia 37/1987, de 26 de marzo). *Impuestos*. Wolters Kluwer: Madrid, 1987, pp. 672 e ss.

ESTEBAN ALONSO, A. D. Contaminación acústica y salud. *Observatorio medioambiental*, nº 6. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2003, p. 73-95.

FALCÓN Y TELLA, R. Aproximación al contenido del tributo como instituto jurídico. *Estudios Jurídicos en Conmemoración del X Aniversario de la Facultad de la Universidad de Córdoba*. Córdoba: Universidad de Córdoba, 1991, p. 254;

FALCÓN Y TELLA, R. El tributo como instituto jurídico: vínculos que lo integram. *Estudios Financieros: Homenaje al Profesor Vicente-Arche Domingo*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1996, pp. 128 e ss.

GARCÍA FERRANDIS, X.; GARCÍA FERRADIS, I.; GARCÍA GÓMEZ, J. Los efectos de la contaminación acústica en la salud: conceptualizaciones del alumnado de enseñanza secundaria obligatoria de Valencia. *Didáctica de las Ciències Experimentals y Socials*, nº 24. Valencia: Dpt. Didàctica de les Ciències Experimentals i Socials, 2010, p. 123-137.

GARCÍA NOVOA, C. El concepto constitucional del tributo: una visión al cumplirse los 25 años de vida de la constitución. *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en Homenaje al Profesor Calvo Ortega*. Valladolid: Lex Nova, 2005.

GARCÍA, A. *La contaminación sonora en la comunidad valenciana*. Valencia: Consell Valencià de Cultura, 1995.

GARCÍA, B.; Garrido F.J. *La contaminación acústica en nuestras ciudades*. Fundación La Caixa: Barcelona, 2003.

GONZÁLEZ MÉNDEZ, A. P. Fiscalidad y ecología: el impuesto sobre la contaminación atmosférica de Galicia. *Revista Xurídica Galega*, nº 26, 1º trim. Vigo: Asociación Revista Xurídica Galega, 2000, p. 329-352.

GUTIÉRREZ LOUSA, M. El impuesto andaluz sobre vertidos a las aguas litorales en el contexto de la tributación ambiental. *Noticias de la Unión Europea*, nº 274. Valencia: Ciss Praxis, nov. de 2007.

IGLESIAS CASAI, J. M. Los tributos medioambientales autonómicos sobre instalaciones destinadas a la producción de energías renovables. *Nueva Fiscalidad*, nº 3. Madrid: Dykinson, mayo 2010, pp. 75-121.

KIPERSTOK, Asher (*et al.*). *Tecnologias e gestão ambiental*. SENAI: Brasília, 2002.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Norma de Higiene Ocupacional (NHO) 01: procedimento técnico: avaliação da exposição ocupacional ao ruído*. Brasília: Fundacentro/Ministério do Trabalho e Emprego, 2001.

NIETO MONTERO, J. J. El principio de capacidad contributiva y su reflejo en la jurisprudencia constitucional. *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 238. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1995.

PULIDO QUECEDO, M. Sobre la defensa frente al ruido y el derecho a la intimidad. *Tribunal Constitucional*. Madrid: Aranzadi, 8/2001.

RABBANI, R. M. R. *A Tutela jurídica do meio ambiente: o caso espanhol*. Editora UFS: São Cristóvão, 2013.

RABBANI, R. M. R. *Tributos sobre efluentes na Espanha: um modelo para o Brasil*. Tese de doutorado inédita apresentada ao Departamento de Direito da Universidade de Santiago de Compostela (USC). USC: Santiago de Compostela, 2012.

RECUERO LÓPEZ, Manuel; SUÁREZ SILVA, Enrique. Contaminación acústica. *Contaminación atmosférica*. ATAZ, Ernesto Martínez; MORALES, Yolanda Díaz de Mera (Coord.). Castilla-La Mancha: Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, p. 251-276.

ROSEMBUJ, T. Los impuestos ambientales en las Comunidades Autónomas. *Quince-na Fiscal*, nº 9. Pamplona: Aranzadi, 2007, p. 12 e ss.

SCHMUZIGER N., Patscheke J.; PROBST R. Hearing in nonprofessional pop/ rock musicians. *Ear Hear*, 27(4). Philadelphia, PA: Wolters Kluwer Health, 2006, p. 321-330.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). *Recurso em Habeas Corpus nº 24.239/2010*. Ministro OG Fernandes. Julgado em 10/06/2010.

VANSIN, R.; ASSENCIO-FERREIRA, V.J. *Avaliação da alteração do limiar auditivo em jovens frequentadores de casas noturnas*. *Rev CEFAC*, 4(3), 2002, p. 219-22.

VEGA HERRERO, M.; MUÑOZ DEL CASTILLO, L. L. "Tributos y obligaciones tributarias", *La Nueva Ley General Tributaria*, Civitas, Madrid, 2004, p. 77;

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Deafness and hearing loss: fact sheet n. 300*, March 2015. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs300/en/>. Acesso em: 06 de setembro de 2015.

YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. Los fines extrafiscales del impuesto. *Tratado de Derecho Tributario*. Bogotá: Temis, 2001, p. 355-387.