Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5098869-63.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Poluição
RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** propõe ação direta de inconstitucionalidade quanto à Lei nº 3.380, de 02 de setembro de 2013, do Município de Gravataí, que *estabelece limites para emissão sonora nas atividades em templos religiosos, no Município de Gravataí e dá outras providências*, por vício de natureza formal.

Em suma, referida lei, ao regulamentar a questão do sossego público, fixando níveis de emissão sonora a serem observados em atividades religiosas em seu âmbito territorial, ou seja, matéria relativa à proteção do meio ambiente e controle da poluição, desborda das normas gerais estabelecidas pela União, e, supletivamente, pelo Estado, em afronta aos artigos 1º, 8º, *caput*, e 251, *caput*, estes da Constituição do Estado, combinados com os artigos 24, VI, §§ 1º a 4º, 30, I e II, e 225, todos da Constituição Federal.

Nesse sentido, refere ter a União editado norma de caráter geral regulamentando a matéria, Resolução nº 001/1990, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, a qual dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, resolução que tem força de lei, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, e que adotou as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT previstas na NBR 10.151, que fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades, e na NBR 10.152, que fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído ambiente num determinado recinto de uma edificação.

E, em âmbito estadual, alinhado às diretrizes federais como parâmetro mínimo de proteção, reporta-se ao Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 210.

Anota que, de acordo com os artigos 23 e 30, I e II, Constituição Federal, os Municípios detêm competência concorrente para legislar sobre matéria relativa ao meio ambiente, desde que observadas as normas gerais estabelecidas pela União e, supletivamente, pelo Estado, excluídas, apenas, as matérias cuja iniciativa legislativa incumbe, com exclusividade, à União.

Contudo, do cotejo da Resolução nº 01/1990 do CONAMA com a norma ora impugnada, constata-se que o Município de Gravataí ampliou o limite máximo de emissão de ruído em patamar muito superior ao previsto na Resolução mencionada.

E acrescenta que, *"ao flexibilizar indevidamente os parâmetros de poluição sonora, a norma impugnada acabou por afrontar, também, o direito ao meio ambiente equilibrado, assegurado nos artigos 225, caput, da Constituição Federal e 251, caput, da*

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul."

Requer a procedência do pedido, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.380/2013, de Gravataí.

Ausente pedido de liminar, assim sumaria parecer ministerial demais atos processuais:

"A **Câmara Municipal de Vereadores de Gravataí**, notificada, quedou inerte (fl. 70).

Citado, o **Procurador-Geral do Estado** ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (fl. 80).

O **Município de Gravataí** compareceu aos autos e prestou informações. Em síntese, alegou que *as diferenças entre a previsão da NBR 10.152, suscitada no inciso II da Resolução CONAMA, frente à previsão do art. 1º da Lei Municipal 3380/2013 são sutis não implicando numa inobservância aos valores protegidos na indigitada norma e sim compatibilizando-se ao seu contexto. Pontuou, nessa linha, que não se faz razoável inovar inconstitucionalidade da Lei Municipal quando, em aspectos gerais, compatibiliza-se com o espírito da Resolução Federal. Afirmou que a norma federal não traz um limite matemático mas orientativo.* Por fim, salientou a competência do ente municipal para dispor sobre o meio ambiente. Requereu, ao final, seja julgada improcedente a presente ação direta (fls. 83-87)."

Por fim, referido parecer é pela procedência do pedido.

É o relatório.

VOTO

A hipótese envolve clara procedência do pedido correspondente a conhecida situação rotineiramente apreciada por este Órgão Especial.

Em suma, aos municípios é assegurado tratarem do seu interesse local normativamente, art. 30, I, CF/88, assim como suplementarem a legislação federal e estadual, art. 30, II, CF/88.

Todavia, nesta segunda área de atuação a eles não se pode reconhecer competência para reduzirem proteções mínimas estabelecidas seja pela União, seja pelo Estado membro.

O que se pode aceitar quanto à atuação normativa suplementar é de estabelecer maior rigor na proteção definida aos interesses locais, como o Supremo Tribunal Federal assentou em relação à atuação de estados e municípios e providências sanitárias em face da pandemia do Covid 19.

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Entretanto, a lei objurgada tratou de ampliar níveis máximos de emissão de ruído especialmente considerados aqueles definidos na Resolução nº 01/1990 do CONAMA, o que não é aceitável especialmente pelo que representa de agressão ao meio ambiente.

Não se trata, bom destacar, de mero confronto legislativo, mas de clara inconstitucionalidade material, considerando a desatenção ao que discorre o art. 251, CE/89.

O descompasso entre a Lei Municipal nº 3.380, de 02 de setembro de 2.013 e os limites de emissão sonora previstos na NBR 10.151 e na NBR 10.15 evidencia ter o legislador local afrontado competência normativa que não se lhe pode reconhecer.

Para evidenciar tal discrepância, nociva à saúde e meio ambiente, permito-me transcrever limites de som máximos da NBR 10.151:

> A: Zona predominantemente industrial: 70 dec (Diurno) e 60 dec (Noturno)
>
> B: Zona com vocação comercial e administrativa: 60 dec (Diurno) e 55 dec (Noturno);
>
> C: Zona com vocação residencial: 55 dec (Diurno) e 50 dec (Noturno).

Enquanto isso, a lei guerreada prevê, em seu art. 1º, *caput*, durante o dia, 85 decibéis para zona industrial; 80 decibéis para zona comercial e 75 decibéis para zona residencial; e, à noite, 10 decibéis a menos, para cada uma das respectivas áreas:

> Art. 1º A propagação sonora, no ambiente externo, durante as atividades realizadas em templos de qualquer crença, localizados no Município de Gravataí, não poderá ultrapassar, medidos em decibéis, durante o dia, os seguintes limites: zona industrial: 85, zona comercial: 80, zona residencial: 75 e, à noite, 10 decibéis a menos, para cada uma das respectivas áreas.
>
> § 1º Considera-se noite o período entre as 22 (vinte e duas) horas e as 6 (seis) horas.
>
> § 2º Considera-se ambiente externo aquele localizado a partir do ponto da reclamação.

Ou seja, submeteu munícipes de Gravataí a limites de emissão de ruídos que a normatização federal não permite, o que significa ensejar prejuízos ao meio ambiente e, pois, até à saúde.

A propósito, oportuno transcrever a decisão proferida no ARE nº 1.320.657, ALEXANDRE DE MORAES, no qual, examinando situação similar, o Supremo Tribunal Federal enfatizou que a competência municipal para legislar sobre direito ambiental está condicionada à harmonização com as normas federais e estaduais que disciplinem a matéria, não podendo o Município diminuir a proteção conferida por esses entes:

> "[...]

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em face do artigo 49, § 3°, da Lei Complementar 14/1992, com a redação dada pelo artigo 1° da Lei Complementar Municipal 318/2019, do Município de Goiânia, que estabeleceu como limites máximos de poluição sonora em patamares superiores ao previsto na Resolução 01/1990 do CONAMA e na NBR-10.151 (ABNT).

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou, em sede de repercussão geral (Tema 145), que a disciplina do meio ambiente integra o conceito de interesse local referido no art. 30, I, da Constituição Federal. Deve o Município, todavia, harmonizar-se com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados. Nesse sentido:

> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). (…). (RE 586.224, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJ de 8/5/2015)

A Lei Federal 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, previu, em seu artigo 6º, II, que compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), propor normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado:

> "Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

> […]
> II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)
> […]
> § 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.
> § 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior

No que se refere especificamente aos limites de poluição sonora, a Resolução 01/1990, do CONAMA, estabeleceu o seguinte:

> "Considerando que os problemas dos níveis excessivos de ruído estão incluídos entre os sujeitos ao Controle da Poluição de Meio Ambiente;
> Considerando que a deterioração da qualidade de vida, causada pela poluição, está sendo continuamente agravada nos grandes centros urbanos;
> Considerando que os critérios e padrões deverão ser abrangentes e de forma a permitir fácil aplicação em todo o Território Nacional, RESOLVE:
> I - A emissão de ruídos, em decorrência de qualquer atividades industriais, 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 aos ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela norma NBR 10.152 - 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 l0.152 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.
> IV - A emissão de ruídos produzidos por veículos automotores e os produzidos no interior dos ambientes de trabalho, obedecerão às normas expedidas, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, e pelo órgão competente do Ministério do Trabalho.
> V - As entidades e órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) competentes, no uso do respectivo poder de política, disporão de acordo com o estabelecido nesta Resolução, sobre a emissão ou proibição da emissão de ruídos
> produzidos por qualquer meios ou de qualquer espécie, considerando sempre os local, horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público.

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

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 ABNT.
VII - Todas as normas reguladoras da poluição sonora, emitidas a partir da presente data, deverão ser compatibilizadas com a presente Resolução".
VIII - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação".

A NBR 10.151, por sua vez, fixou limites de poluição sonora inferiores aos previstos na norma local, aqui em exame. Ex: Área residencial urbana: Diurno 55 dB e Noturno 50 dB; enquanto que na Lei Municipal está previsto Diurno 80 dB e Noturno 75 dB.

Nota-se, pois, que a despeito de esta SUPREMA CORTE reconhecer a competência municipal para legislar sobre direito ambiental, essa competência está condicionada à harmonização com as normas federais e estaduais que disciplinem a matéria. Não pode, portanto, o Município diminuir a proteção conferida por esses entes."

Neste mesmo sentido, lembro precedentes deste Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALEGRETE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE OS NÍVEIS DE RUÍDO PARA FINS DE CONTROLE DA POLUIÇÃO SONORA. INOBSERVÂNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 1/90 DO CONAMA, QUE ESTABELECE OS CRITÉRIOS GERAIS. AFRONTA AO ART. 8º DA CE-89 E AO ART. 225 DA CF-89, O QUE AUTORIZA O MANEJO DA PRESENTE DEMANDA.
1. O cerne da inconstitucionalidade da Lei - Alegrete nº 4.451, de 26JAN10 está na sua afronta aos artigos 8º, caput e 52, XIV, da CE-89, combinados com os artigos 24, VI, §§ 1º a 4º; 30, II; e 225, da CF-88.
2. Os limites de emissão ruído para controle da poluição do meio ambiente estão previstos na Resolução - CONAMA nº 1/90, que é um instrumento normativo que regulamenta o tema, estribado no art. 1º da Lei nº 7.804/89 e nos arts. 23, VI e 225, da CF-88. A par disso, a legislação municipal não pode desbordar os limites conferidos pela norma regulamentadora, relativamente aos níveis de emissão de ruído por clubes e entidades sociais nos dias de Carnaval, caso dos autos.
3. O Município não pode, em nome do interesse local, desbordar dos parâmetros gerais. A União editou norma de caráter geral regulamentando a questão da emissão ruído para controle da poluição do meio ambiente (Resolução - CONAMA nº 1/90), que dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Esta resolução estabeleceu as normas gerais a serem observadas, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da regulamentação da matéria, adotando as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT previstas na NBR 10.151 e na NBR 10.152.
4. No âmbito estadual, o art. 52, XIV, da CE-89 determina que cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Estado, especialmente sobre aquelas previstas no art. 24 da CF-88. Para regulamentar a questão dos sons e ruídos, foi editado o Decreto- RS nº 23.439, de 24OUT74.
5. Configurada afronta ao art. 225 da CF-88 e ao art. 8ª da CE-89 que autoriza o manejo da ação direta de inconstitucionalidade. 6. Inconstitucionalidade da Lei - Alegrete nº 4.451/10 declarada.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.
(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70060488624, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 22-06-2015).

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TORRES. LEI MUNICIPAL Nº 3.586/2001 QUE DISPÕE SOBRE RUÍDOS, SONS EXCESSIVOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ESTABELECIMENTO DE LIMITES ACIMA DO PERMITIDO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL. AFRONTA AOS ARTIGOS 24, VI, 30, II E 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
De acordo com o disposto no artigo 24, VI, da Constituição Federal, os Municípios não dispõem de competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição, competência restrita da União, Estados e Distrito Federal, o que, no âmbito estadual foi disciplinado pelo artigo 52, XIV, da Constituição Estadual, podendo os Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, por aplicação do artigo 30, II, da Constituição Federal. Os artigos 1º, 2º e 3º, da Lei Municipal nº 3.586/2001, do Município de Torres, estabelecem níveis de decibéis que extrapolam aqueles previstos na legislação federal e estadual sobre o tema, violando expressamente os artigos 24, VI, 30, II e 225 da Constituição Federal.
ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.
(Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70075952325, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 23-04-2018).

Aos quais agrego, de minha relatoria, a ADI nº 70085283166, julgada em 12.11.2021:

CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL Nº 3.450/14, ROSÁRIO DO SUL E LIMITE DE EMISSÕES SONORAS. ULTRAPASSAGEM DOS PADRÕES DA RESOLUÇÃO Nº 01/90 – CONAMA. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 251, CE/89.
A competência normativa suplementar reconhecida pela Constituição Federal aos municípios, art. 30, II, no que diz com a proteção ao meio ambiente, justifica-se apenas na visão de assegurarem eles maior proteção referentemente ao que decorre da legislação federal ou estadual, jamais como forma de relaxar padrões nelas estabelecidos.
Por isso, a Lei nº 3.450/14, Município de Rosário do Sul, ao propor limites de emissão de ruídos superiores aos que decorrem da Resolução nº 01/90-

> CONAMA, incidiu em clara inconstitucionalidade ante o escopo do art. 251, CE/89 e proteção ao meio ambiente.
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.

A tais fundamentos permito-me acescentar a seguinte passagem do bem elaborado parecer da Dra. JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO:

"Com efeito, a competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição vem ditada, expressamente, pelo artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> [...]
> VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, efesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
> [...]
> § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
> § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
> § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
> § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

De sua parte, a União já editou norma de caráter geral regulamentando a matéria, tendo estatuído a Resolução n.º 001/1990, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, a qual dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, preceituando que:

> I - A emissão de ruídos, em decorrência de quaisquer atividades industriais, 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-10.152 – Níveis de Ruído para conforto acústico, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.
> IV - A emissão de ruídos produzidos por veículos automotores e os produzidos no interior dos ambientes de trabalho obedecerão às normas expedidas, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e pelo órgão competente do Ministério.

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

> V - As entidades e órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) competentes, no uso do respectivo poder de polícia, disporão de acordo com o estabelecido nesta Resolução, sobre a emissão ou proibição da emissão de ruídos produzidos por qualquer meio ou de qualquer espécie, considerando sempre os locais, horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público.
> 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 ABNT.
> VII - Todas as normas reguladoras da poluição sonora, emitidas a partir da presente data, deverão ser compatibilizadas com a presente Resolução.

Citada resolução, como dito alhures, e contrariamente ao que argumentou o Município de Gravataí em suas razões, tem aplicabilidade cogente, conforme a jurisprudência estável do Supremo Tribunal Federal1 e dessa Corte de Justiça2 . E nela estão previstas as normas gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da regulamentação da matéria. Os parâmetros adotados, nesse particular, são aqueles constantes das normativas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quais sejam, a NBR 10.151, que fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades, e a NBR 10.152, que *fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído ambiente num determinado recinto de uma edificação*.

O Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, vale dizer, alinha-se às diretrizes federais como parâmetro mínimo de proteção, consoante se depreende da redação de seu artigo 210, *in verbis:*

> Art. 210. Consideram-se prejudiciais à saúde e ao sossego público os níveis de sons e ruídos superiores aos estabelecidos pelas normas municipais e estaduais ou, na ausência destas, pelas normas vigentes da ABNT, sem prejuízo da aplicação das normas dos órgãos federais de trânsito e fiscalização do trabalho, quando couber, aplicando-se sempre a mais restritiva.

A seu turno, a competência dos Municípios para dispor sobre proteção ao meio ambiente deflui de sua própria autonomia política, financeira e administrativa, tendo a Carta da República outorgado a esses entes federativos a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, na forma do disposto no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> [...]

Além disso, a própria Carta Federal atribui competência material aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição, nos termos do artigo 23 da Lei Maior:

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> [...]
> VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
> VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
> [...]
> Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Nesse contexto, é possível concluir que os Municípios detêm competência concorrente para legislar sobre matéria relativa ao meio ambiente, desde que, como dito acima, observadas as normas gerais estabelecidas pela União e, supletivamente, pelo Estado, excluídas, apenas, as matérias cuja iniciativa legislativa incumbe, com exclusividade, à União.

De fato, o Supremo Tribunal Federal decidiu reiteradas vezes que a competência municipal em matéria ambiental deve se pautar por dois pressupostos: a) a norma deve contribuir para a efetiva tutela do direito em questão, e b) o regramento deve se mostrar harmônico com as normas editadas pelos demais entes federados, consoante precedentes a seguir colacionados:

> Os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentadamente. (...) A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União. (...) (ARE 748.206 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857.)

> O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB). (RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.)

Ocorre que, cotejando a Resolução n.º 01/1990 do CONAMA com a norma ora impugnada (Lei Municipal n.º 3.380, de 02/09/2013), verifica-se que o Município de Gravataí ampliou o limite máximo de emissão de ruído em patamar muito superior ao previsto na Resolução mencionada.

Substancialmente, o impasse consiste no fato de que o Município legislou sobre matéria que, não sendo apenas de seu interesse local, merece observância quanto às diretrizes alinhadas tanto no âmbito federal como no estadual. Evidentemente, não poderia o legislador municipal pretender editar atos normativos para amainar a proteção e defesa do meio ambiente em relação às legislações federal e estadual e segundo critérios desprovidos de rigor técnico.

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Frise-se, ainda, que não há qualquer dúvida de que a Resolução n.º 01/1990 do CONAMA deve ser considerada como parâmetro básico para o controle de constitucionalidade das leis municipais que instituem limites de emissão sonora que extrapolam àqueles previstos na NBR 10.151 e na NBR 10.152.

As normas de proteção ambiental editadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente são normas jurídicas e não meras sugestões ou diretrizes não vinculativas, de forma que são imperativas para todos os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dentro do qual se inserem os Estados e Municípios.

Nessa linha, os Municípios não possuem discricionariedade para acatar, ou não, as normas que proíbem a emissão de sons acima dos níveis estabelecidos pelo CONAMA.

Admitir-se que a legislação federal é meramente sugestiva, e não vinculativa, e que os Estados e Municípios teriam ampla liberdade para regular os níveis de poluição sonora, frustraria as finalidades da Resolução n.º 01/1990 e os próprios objetivos da tutela do direito constitucional à proteção ambiental.

Ademais, os limites fixados pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente não são arbitrários ou casuais. Ao contrário, eles expressam os patamares de tolerabilidade à poluição sonora pela saúde humana, recomendados por critérios técnico-científicos, de acordo com os métodos aplicados pela Comissão de Estudo de Desempenho Acústico do Comitê Brasileiro de Construção, que integra a Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Assim, qualquer intervenção do Município, nessa seara, para que fosse dotada de legitimidade, teria, necessariamente, de tornar mais rigorosos os patamares de proteção ao meio ambiente e à saúde – o que, conforme demonstrado, não se verificou na especificidade.

De resto, cumpre reiterar que, ao flexibilizar indevidamente os parâmetros de poluição sonora, a norma impugnada acabou por afrontar, também, o direito ao meio ambiente equilibrado, assegurado nos artigos 225, caput, da Constituição Federal5 e 251, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul6 ; e que, na linha do que se explicitou na petição inicial, os artigos 24, inciso VI, e 30, caput e incisos I e II, ambos da Constituição Federal, por constituírem normas de reprodução obrigatória7 , servem, por si só, como parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça."

Voto por julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.380, de 02 de setembro de 2.013, do Município de Gravataí.

Documento assinado eletronicamente por **ARMINIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA, Desembargador Relator**, em 22/10/2024, às 12:39:11, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20006092787v16** e o código CRC **3d854be0**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ARMINIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA
Data e Hora: 22/10/2024, às 12:39:11