



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

**PROCESSO Nº 5333952-25.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE VACARIA E CÂMARA DE
VEREADORES DE VACARIA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR NEY WIEDEMANN NETO

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
*Município de Vacaria. Artigo 173 da Lei Complementar nº 5, de 27 de novembro de 2010, que ‘dispõe sobre o Novo Código de Posturas do Município de Vacaria e dá outras providências’. Instituição de limites para a emissão sonora em patamar superior ao estabelecido pelas legislações federal e estadual, ultrapassando as balizas para o exercício da competência legislativa suplementar. Violação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Afronta aos artigos 1º, 8º, ‘caput’, e 251, ‘caput’, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso VI, §§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Constituição Federal. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do **artigo 173 da Lei Complementar nº 5**, de 27 de novembro de 2010, do **Município de Vacaria**, que *dispõe sobre o Novo Código de Posturas do Município de Vacaria e dá outras providências*, por afronta aos artigos 1º, 8º, *caput*, e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso VI, parágrafos 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Constituição Federal (Evento 1, INIC1).

A petição inicial foi recebida (Evento 4, DESPADEC1).

O **Município de Vacaria**, notificado, manifestou-se em defesa da constitucionalidade da norma impugnada. Argumentou, em síntese, que *as resoluções do Conama não possuem caráter normativo, tratando-se apenas de normas orientadoras (de recomendação), sem caráter cogente e que as normas técnicas da ABNT, embora sirvam como importante referência, não possuem força de lei*. Sustentou que a Constituição da República de 1988 assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do seu artigo 30, inciso I. Defendeu que *todo comando normativo — inclusive aqueles voltados à proteção ambiental e ao controle de ruído — deve ser interpretado de forma sistemática, proporcional e harmonizada com os demais valores constitucionais e que a própria Constituição da República, ao consagrar direitos fundamentais, deixa claro que eles não são ilimitados, sendo sempre objeto de ponderação e convivência com outros bens jurídicos igualmente protegidos*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Asseverou que *o legislador municipal, ao ponderar os interesses locais, pode e deve estabelecer os parâmetros que julgar mais adequados à realidade do Município, não estando adstrito a seguir padrões técnicos que podem não refletir as especificidades da vida urbana e social de Vacaria*. Assentou que *a lei municipal, ao fixar seus próprios limites, não “flexibiliza” a proteção ambiental de forma indevida, mas a adéqua, exercendo sua competência constitucional para legislar sobre o uso e a ocupação do solo urbano e a proteção ao sossego público*. Ao final, requereu o reconhecimento da constitucionalidade da norma atacada e, por conseguinte, a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade, sob o fundamento de que os atos questionados não possuem natureza de lei em sentido formal e que a competência para legislar sobre assuntos de interesse local é constitucionalmente atribuída aos Municípios (Evento 13, PET1).

Citado, o **Procurador-Geral do Estado** ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis (Evento 14, PET1).

A **Câmara de Vereadores de Vacaria** igualmente prestou informações, por meio das quais ratificou integralmente os argumentos expendidos pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, enfatizando *a autonomia dos entes federativos e razoabilidade do dispositivo legal atacado*. Postulou, por fim, a improcedência da ação de inconstitucionalidade, *reconhecendo a constitucionalidade do art. 173 da Lei Municipal 5/2010, por tratar-se de norma editada no*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

exercício regular da autonomia municipal e fundada em critérios de razoabilidade e proporcionalidade (Evento 15, INF1).

É o breve relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o **Procurador-Geral do Estado**, citado para oferecer a defesa do ato normativo, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade (Evento 14, PET1), ao passo que a **Câmara de Vereadores de Vacaria**, notificada a prestar informações, restringiu sua manifestação a sustentar a constitucionalidade do artigo impugnado, reportando-se às razões expostas pelo Município de Vacaria (Evento 15, INF1). Não foi oposta, portanto, por esses agentes, nenhuma resistência *substantiva* à pretensão inicial.

O **Município de Vacaria**, por sua vez, formalizou uma oposição mais detida aos fundamentos jurídicos da ação. Na sua visão, a normativa questionada não afronta qualquer dispositivo constitucional, na medida em que: **a)** a matéria disciplinada pertence ao âmbito de competência legislativa municipal, por se tratar de tema de *interesse local*; e **b)** resoluções do CONAMA não poderiam ser consideradas parâmetros de controle da constitucionalidade abstrata de lei municipal.

Com o devido acatamento, os aspectos suscitados pelo Chefe do Poder Executivo local já foram expressamente enfrentados na petição inicial, cujos termos vão aqui ratificados. Foi esclarecido que os entes municipais não podem legislar, em matéria ambiental, para reduzir o patamar de proteção já assegurado por normas de maior



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

abrangência; e foi demonstrado que, na compreensão do próprio Supremo Tribunal Federal, os parâmetros previstos na Resolução nº 001/1990, do CONAMA, *têm força de lei*, servindo, portanto, como *normas gerais* a serem observadas por Estados, Distrito Federal e Municípios.

Revisitemos esses pontos.

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, defesa 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 editou a 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*, preceituando que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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 do Trabalho.

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 Vacaria** em suas razões, **tem força de lei**, conforme a jurisprudência estável do Supremo Tribunal



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

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

¹ Confira-se: STF - ARE: 1320657 GO 5694781-87.2019.8.09.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/04/2021, Data de Publicação: 28/04/2021. Referida decisão foi, em parte, reproduzida no corpo da petição inicial (fls. 18-21).

² Confira-se, a propósito, o conjunto de ementas transcritas na petição inicial (fls. 21-24).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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, na especificidade, cotejando a Resolução n.º 01/1990 do CONAMA³ com o dispositivo impugnado nesta ação (artigo 173 da Lei Complementar nº 5, de 27 de novembro de 2010, do Município de Vacaria⁴), verifica-se que o **Município de Vacaria ampliou o limite máximo de emissão de ruído em patamar muito superior ao previsto na Resolução mencionada.**

Da simples leitura da regra posta, resta evidente 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

³ A NBR 10.151 prevê os seguintes níveis de pressão sonora:

A: Área de residências rurais: 40 dB(A) Diurno e 35 dB(A) Noturno

B: Área estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escolas: 50 dB(A) Diurno e 45 dB(A) Noturno

C: Área mista, predominantemente residencial: 55 dB(A) Diurno e 50 dB(A) Noturno

D: Área mista, com vocação comercial e/ou administrativa: 60 dB(A) Diurno e 55 dB(A) Noturno

E: Área mista com predominância de atividades culturais, lazer e turismo: 65 dB(A) Diurno e 55 dB(A) Noturno

F: Área predominantemente industrial: 70 dB(A) Diurno e 60 dB(A) Noturno

⁴ Transcrito na petição inicial (Evento 1, INIC1).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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.

Frise-se, ainda, que não há qualquer dúvida de que a Resolução nº 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 nº 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Estudo de Desempenho Acústico do Comitê Brasileiro de Construção, que integra a Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Vale, ademais, repisar que o entendimento ora sustentado encontra amplo respaldo na estável jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça⁵.

Portanto, é manifesta a inconstitucionalidade da intervenção realizada pelo legislador local.

2.1 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 Federal⁶ e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁷; 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 obrigatória⁸, servem, por si sós,

⁵ Nessa linha: (Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70075952325, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 23-04-2018); (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 50988696320248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 11-10-2024) e (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085283166, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 12-11-2021).

⁶ Art. 225. *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

⁷ Art. 251. *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido. (Vide Leis n.ºs 9.519/92 e 11.520/00)*

⁸ STF - ADPF: 781 SP 0036190-38.2021.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 03/03/2021, Data de Publicação: 08/03/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

como parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

Tudo a apontar, assim, para a procedência da pretensão judicializada.

3. Pelo exposto, requer o Ministério Público seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do **artigo 173 da Lei Complementar nº 5**, de 27 de novembro de 2010, que *dispõe sobre o Novo Código de Posturas do Município de Vacaria e dá outras providências*, do **Município de Vacaria**, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, *caput*, e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinado com os artigos 24, inciso VI, parágrafos 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Carta Federal.

Porto Alegre, 12 de fevereiro de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁹.

RCA

⁹ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 2421/2025