



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

**PROCESSO N.º 5098869-63.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: CÂMARA DE VEREADORES DE GRAVATAÍ E
PREFEITO MUNICIPAL DE GRAVATAÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSE ABREU
LIMA DA ROSA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
*Município de Gravataí. Lei nº 3.380/2013, que ‘estabelece limites para emissão sonora nas atividades em templos religiosos, no Município de Gravataí 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 da **Lei nº 3.380/2013**, do **Município de Gravataí**, que *estabelece limites para emissão sonora nas atividades em templos religiosos, no Município de Gravataí e dá outras providências*, por 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 (fls. 06-33 e documentos das fls. 34-59).

A petição inicial foi recebida (fls. 67-68).

A **Câmara Municipal de Vereadores de Gravataí**, notificada, ficou 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*



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

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).

Autos ao Ministério Público.

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 (fl. 80), ao passo que a **Câmara de Vereadores de Gravataí**, notificada, deixou transcorrer o prazo para prestar informações em branco (fl. 70).

O **Município de Gravataí**, 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; **b)** *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, de modo que não se faz razoável inovar inconstitucionalidade da Lei Municipal quando, em aspectos gerais, compatibiliza-se com o espírito da Resolução Federal, e c)* a norma federal não traz um limite matemático mas orientativo.



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

Com o devido acatamento, os aspectos suscitados 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 abrangência; e foi demonstrado que, na compreensão do próprio Supremo Tribunal Federal, os parâmetros previstos na Resolução n.º 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.***



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

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 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



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

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*:

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.

² Confira-se, a propósito, o conjunto de ementas transcritas na petição inicial.



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

*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:

*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.*



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

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 CONAMA³ com a norma ora impugnada (Lei Municipal n.º 3.380, de

³ A NBR 10.151 prevê os seguintes níveis de som máximo:



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

pgj@mp.rs.gov.br

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.

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.

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).



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

pgj@mp.rs.gov.br

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**⁴ – o que, conforme demonstrado, não se verificou na especificidade.

⁴ Inclusive em homenagem aos princípios da *prevenção*, da *precaução* e da *proibição de retrocesso social* em matéria ambiental, como já teve oportunidade de afirmar o Supremo Tribunal Federal, em precedente assim ementado: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E DE PROTEÇÃO À BIODIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. ARTS. 19, PARÁGRAFO ÚNICO, E 139, § 2º, DA LEI 10.431/2006, NA REDAÇÃO DA LEI 13.457/2015, AMBAS DAQUELE UNIDADE FEDERADA. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE MEIO AMBIENTE (CF, ART. 24, VI). PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA MATA ATLÂNTICA E DA ZONA COSTEIRA (CF, ART. 225, § 4º). MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. I – A controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. O que está em debate é a possível invasão da competência legislativa da União, em hipótese concorrente com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24, V e XII, da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei. II- As alterações promovidas pela Lei 13.457/2015, do Estado da Bahia, possibilitaram a expedição de delegações genéricas para os municípios baianos emitirem licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em área de Mata Atlântica e de Zona Costeira, independentemente do*



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

pgj@mp.rs.gov.br

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 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.

estágio de regeneração, alterando o regramento geral nacional, previsto na Lei 11.428/2006, sem observar os princípios da precaução, da prevenção e da proibição de retrocesso em matéria de Direito Ambiental. III – Nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição, a Mata Atlântica e a Zona Costeira são patrimônio nacional, tratando-se de biomas especialmente protegidos, cuja utilização deve dar-se na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. IV – Cautelar referendada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999. (STF - ADI: 7007 BA 0062188-08.2021.1.00.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 04/11/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/02/2022).

⁵ 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.

⁶ 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)

⁷ 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

3. Pelo exposto, requer a **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA**, em exercício, seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 3.380**, de 02/09/2013, de Gravataí, 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, §§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Carta Federal.

Porto Alegre, 05 de julho de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

RCA