



Número: **0001539-88.2010.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA**

Última distribuição : **21/03/2022**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministerio Publico do Estado do Pará (AUTOR)	
ART. 8ª E PARAGRAFO UNICO, 11 E 22, INCISO VI DA LEI MUNICIPAL Nº 7.990/00 (RECORRIDO)	
CAMARA MUNICIPAL DE BELEM (RECORRIDO)	JOSE GERALDO DE JESUS PAIXAO (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE BELÉM (RECORRIDO)	BRUNO CEZAR NAZARE DE FREITAS (ADVOGADO)
Ministerio Publico do Estado do Pará (INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
13925909	09/05/2023 14:01	Acórdão	Acórdão
13917271	09/05/2023 14:01	Relatório	Relatório
13917272	09/05/2023 14:01	Voto do Magistrado	Voto
13917269	09/05/2023 14:01	Ementa	Ementa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0001539-88.2010.8.14.0000

RECORRENTE: PROCURADOR GERAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PARA

RECORRIDO: ART. 8ª E PARAGRAFO UNICO, 11 E 22, INCISO VI DA LEI MUNICIPAL Nº 7.990/00, CAMARA MUNICIPAL DE BELEM, MUNICIPIO DE BELÉM

RELATOR(A): Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

EMENTA

EMENTA. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUESTÃO DE ORDEM. PETIÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ REQUERENDO QUE FOSSE TORNADO SEM EFEITO A SUA CITAÇÃO EM FACE DE ILEGITIMIDADE. PERTINÊNCIA DO PEDIDO. OBJETO DA AÇÃO ORIGINÁRIO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. INCUMBÊNCIA DO PREFEITO MUNICIPAL DEFENDER A LEGALIDADE OU A CONSTITUCIONALIDADE DO TEXTO LEGAL IMPUGNADO. MÉRITO. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI DO MUNICÍPIO DE BELÉM QUE TRATOU DE MANEIRA DIVERSA E MAIS FLEXÍVEL MATÉRIA RELATIVA AO MEIO AMBIENTE – POLUIÇÃO SONORA. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. RESOLUÇÃO DO CONAMA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18, INCISO VI, 252 E 255, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, COM EFICÁCIA APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO DO VEREDITO. DECISÃO UNÂNIME.

1. A competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual, não autoriza a edição de lei municipal definindo limites máximos de emissão de ruídos nas áreas habitadas diferentes daqueles previstos na legislação federal. Precedentes.



2. O Município não pode igualmente, em nome do interesse local, desvirtuar-se dos parâmetros estabelecidos em norma federal concernente ao meio ambiente-poluição sonora. A União, a respeito do tema, editou norma de caráter geral, decorrente de lei, regulamentando a questão da emissão de ruído para controle da poluição do meio ambiente – Resolução Conama nº 1/90 – a qual dispõe a respeito de critérios de padrões de emissão de ruídos derivados de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Essa resolução estabeleceu as normas gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que, diante da regulamentação da matéria, deverão observar as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT previstas na NBR 10.151.

4. Por sua vez, é indubitosa a competência do Município para editar, de forma suplementar, normas de interesse local, desde que, todavia, haja compatibilidade às normas dos demais entes federativos. Havendo incompatibilidade normativa, tal fato implica em inconstitucionalidade.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com eficácia após o trânsito em julgado da presente decisão.

Acórdão

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que integram o Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, julgar procedente o pedido para declarar inconstitucional os arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, da Lei nº 7.999/2000 do Município de Belém, com eficácia a partir do trânsito em julgado, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário híbrido do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sessão realizada aos três dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e três.

Julgamento presidido pelo Exma. Sra. Des. Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos.

Belém, 03 de maio de 2023.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA,

Relator



RELATÓRIO

RELATÓRIO

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):**

Tratam os autos de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** (processo nº 20103015320-3) ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO** em face do **MUNICÍPIO DE BELÉM**, do **PREFEITO MUNICIPAL DE BELÉM** e da **MESA EXECUTIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM** visando à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI da Lei Municipal nº 7.990/2000, por suposta violação frontal às normas insculpidas nos arts. 18, inciso VI, 252 e 255, inciso VII, da Constituição do Estado do Pará.

No id. 8620956, consta relatório circunstanciado dos autos, da lavra da relatora originária, Desembargadora Eliana Rita Daher Abufaiad, que reproduzo, *ipsis litteris*, a seguir:

“...

RELATÓRIO A EXMA. SRA. DESA. ELIANA RITA DAHER ABUFAIAD (RELATORA): Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** (Proc. nº 20103015320-3), ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face do **MUNICÍPIO DE BELÉM**, do **PREFEITO MUNICIPAL DE BELÉM** e da **MESA EXECUTIVA DA CAMARA MUNICIPAL DE BELÉM**, visando à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, da Lei Municipal no 7.990/2000, por suposta violação frontal às normas insculpidas nos arts. 18, inciso VI, 252 e 255, inciso VII, da Constituição do Estado do Pará.

Em síntese, argumenta o autor a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos da Lei no 7.990/2000, haja vista que a mencionada norma municipal tratou de maneira diferente e mais flexível a matéria referente ao meio ambiente, especificamente quanto à poluição sonora. Destarte, a norma municipal impugnada, ao introduzir novos regramentos compatibilidade com as já existentes, especialmente com as disposições da Carta Estadual, por meio dos arts. 18, VI, 252 e 255, inciso VII.

Frisa que a matéria referente à poluição sonora, não sendo da competência privativa do Município, já havia recebido tratamento legiferante por parte dos demais entes federados (União e Estados). Assim, deveria haver a adequação da lei municipal às normas de hierarquia superior, o que não ocorreu no caso em exame.

Aduz que o art. 8º da Lei Municipal nº 7.990/2000, ao afirmar que máximo em decibéis, medido dentro da propriedade, é de setenta, em horário diurno, e sessenta, isto é, não específica se é a propriedade do reclamante ou do reclamado.

Ademais, os limites estabelecidos na lei impugnada se contrapõem



frontalmente aos limites dispostos na legislação federal, haja vista que de emissão de ruídos mais permissivos que o disposto na norma de hierarquia superior, em especial o art. 226 da Constituição Estadual, que trata da necessária integração das ações de defesa do meio ambiente. Outro dispositivo da indigitada lei municipal que ofenda a técnica legislativa e a Carta Estadual, segundo o autor, é o art. 11, tendo em vista que as licenças ambientais expedidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente estão sendo lavradas com base em norma municipal definidora de parâmetros técnicos que afrontam a legislação federal e a Constituição Estadual, isto é, são ato nulos de pleno direito.

O autor assevera, ainda, que o art. 22 da lei em questão, ao estabelecer atividades que não estariam abarcadas pelas normas proibitivas, tais como, "templo de qualquer culto e cultos ao ar livre", estaria oferecendo tratamento diferenciado não estendido aos demais cidadãos.

Portanto, existindo norma geral, estabelecida pela União, no caso a Lei n 6.938/81, que dá base legal para as atribuições do CONAMA, que, por sua vez, estabeleceu a Resolução no 01/1998, que acatou as medições e os índices estabelecidos pela ABNT, externados por meio das NBR's n 10.151 e 10.152, restaria ao Município de Belém adotar duas posturas: a) poderia, simplesmente, aderir aos índices estabelecidos e respaldados pelas normas federais ou; b) poderia estabelecer outro índice, desde que mais restritivo que o anterior, para não colidir com os parâmetros e diretrizes principiológicas dispostos nos textos constitucionais federal e estadual.

Diz, também, que não se pode, sob o argumento de proteção ao interesse local, aplicar-se legislação mais permissiva que venha a agredir o meio ambiente e qualidade de vida de todos, mormente quando se trata da coibição da poluição sonora.

Assim sendo, requer o autor a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada (arts. 8, parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, da Lei Municipal n° 7.990/2000), inclusive com pedido de liminar neste sentido.

Condicionei a análise do pleito de liminar, após a manifestação das autoridades responsáveis pela edição da norma impugnada (fl. 62).

A Câmara Municipal de Belém, através do Presidente da respectiva Mesa Executiva, manifestou-se às fls. 74-108, aduzindo que não merece prosperar o pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista que o Município pode perfeitamente legislar sobre matéria que lhe diga respeito, especialmente, quando envolver interesse local e em suplementação à legislação federal e estadual, ex vi do disposto no art. 30, I e II, da Carta Republicana. Aduz que, no caso em apreço, não há como se dá na inicial, pois a norma questionada em momento algum extrapolou assunto interesse local e tampouco invadiu competência legislativa concorrente Federal e dos Estados Federados, nomeadamente no que se refere às normas de ambiental.

Por estas razões, pede a total improcedência dos pleitos formulados na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O Município e Belém e o respectivo Prefeito Municipal, às fls. 110-122, igualmente, prestaram as informações que lhes foram solicitadas. Para tanto, aduzem que o autor desta ADI, em verdade, pretende discutir conflito existente entre norma ordinária (infraconstitucional) de natureza federal com



norma ordinária de natureza municipal. Ocorre que, para que seja admissível o ajuizamento de ADI é necessário que a violação seja direta e não apenas reflexa, conforme orientação jurisprudencial do colendo STF.

Assim, ao invocar a violação aos arts. 18, inciso VI, 252 e 255, inciso VI da Constituição Estadual, o Órgão Ministerial valeu-se de dispositivos genéricos que asseguram a proteção ao meio ambiente, isto é, normas gerais que determinam a obrigação do Estado do Pará de primar pela preservação do meio ambiente e de legislar sobre o assunto. Note-se, contudo, que a discussão refere-se à quantidade de decibéis e às exceções estabelecidas pela norma impugnada, não expressamente previstas na Carta Estadual, de forma que, mesmo que, se admita a existência de conflito, este seria estabelecidos pela norma municipal com àqueles adotado infraconstitucional federal e/ou estadual.

Destarte, a alegada violação, ainda que houvesse seria apenas reflexa, o que afasta o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, de forma que caberia a este Tribunal realizar o controle tão somente de forma concreta (controle difuso) e não por meio de controle concentrado de constitucionalidade.

No que diz respeito ao mérito da ADI, impugnam o argumento do autor quanto à existência de inconstitucionalidade material da norma *sub judice*, até porque, ao estabelecer patamares máximos para a poluição sonora no Município de Belém, o legislador municipal não quis revogar ou adotar entendimento contrário ao fixado na legislação federal. Aliás, o art. 7º da norma questionada expressamente consignou que emissão de ruídos obedeceria às recomendações da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

No mais, asseveram a constitucionalidade do disposto no art. 22, inciso VI, da Lei Municipal no 7.990/2000.

Ao final, requerem a total improcedência desta ADI.

O Procurador-Geral do Estado do Pará, em sua manifestação de fls. 141/142, informou a sua falta de interesse para integrar a relação processual, posto que o ato normativo atacado é originário do Município de Belém, razão pela qual pediu a sua exclusão da lide.

Não se colheu a manifestação do Procurador-Geral de Justiça, na qualidade de custos legis, haja vista que o mesmo é o autor da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Às fls. 160-164, o Órgão Ministerial apresentou memoriais escritos.

É o relatório.

Nos termos do art. 115, V, do RITJE/PA, encaminhem-se os autos à douta Revisão.

Belém, 16 de maio de 2011.

Eliana Rita Daher Abufaiad

Desembargadora-Relatora

..."

O Desembargador Constantino Augusto Guerreiro, revisor à época, determinou à



secretária judiciária a inclusão do processo em pauta de julgamento (id. 8620958).

Nova inclusão em pauta determinada pela Desembargadora relatora originária (id. 8620958).

Nota taquigráfica mencionando a retirada dos autos de pauta (id. 8620958).

Em razão da proximidade da aposentação da relatora originária, foi determinada a redistribuição dos autos (id. 8620958).

Determinei a inclusão do feito em pauta de julgamento (id. 8620960).

Mandados e certidões de intimação da Procuradorias do Município de Belém e da Câmara Municipal de Belém (ids. 8620960 a 8620961).

Determinei a inclusão em pauta de julgamento do pedido de medida cautelar (id. 8620962).

Acórdão nº 212.643 indeferindo pedido de liminar (id. 8621015).

Manifestação do Procurador-Geral de Justiça (id. 8621018), opinando pela procedência da ação, a fim de que fosse declarada a inconstitucionalidade dos arts. 8º, parágrafo único, 11 e 22, inciso VI da Lei nº 7.990/2000 do Município de Belém.

Manifestação do Prefeito Municipal de Belém e do Município de Belém (id. 8621019) requerendo a improcedência da ação ou caso não fosse esse o entendimento adotado por esta Corte, que a declaração de inconstitucionalidade fosse operada com efeitos “ex nunc”, em razão do tempo de vigência da lei e os graves prejuízos ao Município e a terceiros que tal declaração poderá gerar.

Determinei que a Secretaria Judicial procedesse a digitalização dos presentes autos para migração ao sistema PJe (id. 8621024).

Certidão (id. 8621023) informando que a Câmara Municipal de Belém, apesar de devidamente intimada, não se manifestou acerca do acórdão nº 212.643.

É o aditamento ao relatório.

VOTO

VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA



(RELATOR):

Antes de adentrar no exame dos pontos pertinentes ao mérito da presente ação de inconstitucionalidade, faz-se necessário deliberar a respeito da seguinte questão de ordem:

1. Petição da Procuradoria-Geral do Estado do Pará requerendo que fosse tornado sem efeito a sua citação em face de sua ilegitimidade (id. 8620947, págs. 04/05).

A Procuradoria-Geral do Estado do Pará, às fls. 141-142, peticionou alegando que, como o objeto da ação é originário do Poder Legislativo Municipal, a defesa da legalidade ou da constitucionalidade do texto legal impugnado seria de incumbência do Prefeito Municipal, conforme previsões constantes do art. 162, § 4º, da Constituição Estadual c/c o art. 12, inciso II, do CPC/73.

Com base nisso, requer que sua citação (id. 8620947, pág. 1), seja tornada sem efeito.

Com razão a requerente, porquanto, sendo notório que o objeto da ação versa sobre matéria de índole municipal, cabe, em razão disso, ao Prefeito a defesa da constitucionalidade da norma que diga respeito ao município, conforme art. 162, § 4º, da Constituição Estadual.

Diante disso, acolho o argumento aduzido pela requerente e torno sem efeito a sua citação.

Superado esse ponto, passa-se a análise do mérito.

2. Mérito

2.1. Da competência da União para editar normas de caráter geral. Da competência concorrente dos Estados. Da competência suplementar dos Municípios para editar normas de interesse local, desde que haja compatibilidade às normas dos demais entes mencionados. Incompatibilidade normativa.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 dispõe que todos nós temos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e que é dever do poder público e de toda à coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, como o poder público é um dos obrigados a defender e preservar o meio ambiente, dispôs o art. 22, inciso VI, da CF, que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, *verbis*:

“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;**

...” (grifei)

Essa competência comum, como se pode observar, poderá ser exercida por todos os entes públicos no que tange à preservação do meio ambiente e proteção da poluição sob qualquer de suas facetas, todavia, tratando-se de edição de normas, especificamente sobre meio ambiente e controle da poluição, o art. 24, inciso VI, da CF/88, prevê como aptos a legislar concorrentemente apenas a União, os Estados e o Distrito Federal, excluindo dessa seara os Municípios, conforme redação a seguir, *verbis*:

“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;**

...” (grifei)

Contudo, o art. 30, incisos I e II, de nossa Carta Política reza que há competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, podendo, inclusive, suplementar as legislações federal e estadual no que couber, *verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local;**

II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

...” (grifei)

Visando superar qualquer contradição entre os dispositivos citados, definiu o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral e por unanimidade, no Recurso Extraordinário nº 586.224/São Paulo, de relatoria do Ministro Luiz Fux, cujo recorrente era o Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – Sifaesp e os recorridos a Câmara Municipal de Paulínia e o Município de Paulínia, que *o Município é competente para legislar sobre o 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*:

“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 e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).** 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.” (RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015) (grifei)

Em sendo assim, segundo chancelou o art. 30, I e II, da CF e o STF, no REExt nº



586.224, acima referido, há competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, sob a condicionante de compatibilidade temática com a disciplina disposta pelos demais entes federativos, a fim de se preservar a harmonia do tema tratado.

No caso concreto, o réu editou, em 10 de janeiro de 2000, a Lei Municipal nº 7.990/2000, dispondo sobre o Controle e o Combate à Poluição Sonora no âmbito do Município de Belém, ao longo de 33 (trinta e três) artigos.

O autor sustenta que os arts. 8º, parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, padecem de vício de inconstitucionalidade material, em virtude de estarem em desconformidade com o parâmetro estatuído nos arts. 18, VI, 252 e 255, VII, da Constituição do Estado do Pará (ids. 8620760, pág. 02 a 8620925, pág. 7).

Em contrapartida, a Câmara Municipal de Belém (ids. 8620934, pág. 02 a 8620940, pág. 03) e o Prefeito Municipal de Belém, através da Procuradoria Municipal (ids. 8620940, pág. 06 a 8620943, pág. 02), defendem a legitimidade do texto, arguindo, em síntese, que o assunto é de interesse local e está inserido na seara de competência prevista no art. 30, incisos I e II, da CF/88, não havendo, portanto, segundo entendem, a inconstitucionalidade alegada.

Os textos questionados foram vazados nestes termos:

“Art. 8º - O limite máximo em decibéis, medido no limite real de propriedade, é de setenta, em horário diurno, e sessenta, em horário noturno.

Parágrafo Único - A medição para averiguação do nível de som ou ruído da fonte poluidora far-se-á dentro dos limites reais da propriedade onde se dá o suposto incômodo, de acordo com as recomendações da NBR 10.151 da ABNT, ou a que lhe suceder.”

“Art. 11 - Qualquer estabelecimento ou atividade que utilize sonorização com imissão ou emissão de som ou ruído **acima de setenta decibéis**, deverá obter o licenciamento do "órgão municipal responsável pela política ambiental" para seu funcionamento, que **poderá** exigir o revestimento acústico adequado, se for o caso.”

“Art. 22 - **Não se compreendem** nas proibições dos artigos anteriores ruídos e sons produzidos:

...

VI - por **templo de qualquer culto e cultos ao ar livre, desde que não ultrapassem setenta decibéis no horário diurno ou sessenta decibéis no horário noturno até vinte e duas horas, medindo fora do limite real da propriedade.**

...” (grifei)

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama nº 001/90, por sua vez, com base nos arts. 23, VI e 225 da CF/88, dispõe a respeito dos critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Na parte que interessa ao julgado, reproduzo a mencionada



Resolução a seguir:

“RESOLUÇÃO N.º 01/CONAMA, 08 de março de 1990.

DOU DE 08/03/90

Dispõe sobre a emissão de ruídos, em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso I do § 2º, do artigo 8º, do seu Regimento Interno, o artigo 10, da Lei n.º 7.804, de 18 de julho de 1989, e * A Lei n.º 7.804;89 altera a Lei n.º 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente.

Considerando que os problemas dos níveis excessivos de ruído estão incluídos entre os sujeitos ao Conselho da Poluição do 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:

...

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;

...

VI – para os efeitos desta Resolução, as medições deverão ser efetuadas de acordo com 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;

... (grifei)”

Assim, referida Resolução estabeleceu as normas gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da regulamentação da matéria tratada, adotando como padrão as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT previstas na Norma Brasileira Regulamentar - NBR 10.151, que fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades, conforme disposto nos incisos II e VI da Resolução acima referida.

A Tabela 1, da NBR 10.151 da ABNT, estabelece os limites máximos de ruídos nas



áreas habitadas:

Tabela 1 - Nível de critério de avaliação NCA para ambientes externos, em dB(A)

T i p o s d e áreas	Diurno	Noturno
Áreas de sítios e fazendas	40	35
Área estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escolas	50	45
Área mista, predominantemente residencial	55	50
Área mista, com vocação comercial e administrativa	60	55
Área mista, com vocação recreacional	65	55
Área predominantemente industrial	70	60

Registra-se, nesse ponto, que o limite máximo de pressão sonora admitida pela NBR é de 70 (setenta) decibéis em período diurno e 60 (sessenta) decibéis em período noturno, salientando que o inciso VI da Resolução dita, expressamente, que **todas as normas reguladoras da poluição sonora, deverão ser compatibilizadas com a presente Resolução.**

Desse modo, a definição dos limites máximos de emissão de ruídos em áreas habitadas prevista na legislação federal impede que os Municípios, no exercício da competência suplementar, disponham sobre o tema de forma diversa. Isto é, ainda que seja autorizado ao Município legislar sobre o tema, suas normas devem estrita observância aos limites pré-estabelecidos na legislação federal, que não podem ser redefinidos.

Conforme antes visto, visando controlar e combater à poluição sonora, o Município de Belém editou a Lei nº 7.990/2000 prevendo no art. 8º e parágrafo único, o seguinte:

“Art. 8º - O limite máximo em decibéis, medido no limite real de propriedade, é de setenta, em horário diurno, e sessenta, em horário noturno.



Parágrafo Único - A medição para averiguação do nível de som ou ruído da fonte poluidora far-se-á dentro dos limites reais da propriedade onde se dá o suposto incômodo, de acordo com as recomendações da NBR 10.151 da ABNT, ou a que lhe suceder.”

Analisando a literalidade da normativa municipal, verifico que o legislador se restringiu em dispor que a limitação máxima é 70 (setenta) decibéis, em horário diurno, e 60 (sessenta) decibéis, em horário noturno, aferíveis no limite real da propriedade e que a medição para averiguação do nível do som e ruído seja feita de acordo com as recomendações da NBR 10.151 da ABNT, ou a que lhe suceder.

Para que esse normativo alcance eficácia prática e se imiscua, verdadeiramente, da real essência protetiva do meio ambiente em todas suas formas, deve haver harmonia entre o previsto no “caput” e o parágrafo único, o que não há.

Na hipótese, apesar, ainda que genericamente, haver os padrões mínimos e máximos toleráveis de som e ruído, a norma impugnada, sem especificar os tipos de áreas, frisou que a aferição seria nos limites reais da propriedade, conforme, inclusive, a NBR nº 10.151 da ABNT.

A norma supracitada, entretanto, ao dispor no item concernente às condições gerais nos procedimentos de medição, destacou que no levantamento de níveis de ruído **deve-se medir externamente aos limites da propriedade** que contém a fonte poluidora, de acordo com as condições e locais indicados pelo reclamante, havendo, inclusive, previsão nos itens 5.2 e 5.3 de medições no exterior e interior de edificações, conforme pode se vê a seguir, “verbis”:

“ ...

5 Procedimentos de medição

5.1 Condições gerais

No levantamento de níveis de ruído deve-se **medir externamente aos limites da propriedade** que contém a fonte, de acordo com 5.2.1.

Na ocorrência de reclamações, **as medições devem ser efetuadas nas condições e locais indicados pelo reclamante**, de acordo com 5.2.2 e 5.3, devendo ser atendidas as demais condições gerais.

Em alguns casos, para se obter uma melhor avaliação do incômodo à comunidade, são necessárias correções nos valores medidos dos níveis de pressão sonora, se o ruído apresentar características especiais. A aplicação dessas correções, conforme 5.4, fornece o nível de pressão sonora corrigido ou simplesmente nível corrigido (Lc).

Todos os valores medidos do nível de pressão sonora devem ser aproximados ao valor inteiro mais próximo.

Não devem ser efetuadas medições na existência de interferências audíveis advindas de fenômenos da natureza (por exemplo: trovões, chuvas fortes etc.).

O tempo de medição deve ser escolhido de forma a permitir a caracterização do ruído em questão. A medição pode envolver uma única



amostra ou uma seqüência delas.

5.2 Medições no exterior de edificações

Deve-se prevenir o efeito de ventos sobre o microfone com o uso de protetor, conforme instruções do fabricante.

5.2.1 No exterior das edificações que contêm a fonte, as medições devem ser efetuadas em pontos afastados aproximadamente 1,2 m do piso e pelo menos 2 m do limite da propriedade e de quaisquer outras superfícies refletoras, como muros, paredes etc. Na impossibilidade de atender alguma destas recomendações, a descrição da situação medida deve constar no relatório.

5.2.2 No exterior da habitação do reclamante, as medições devem ser efetuadas em pontos afastados aproximadamente 1,2 m do piso e pelo menos 2 m de quaisquer outras superfícies refletoras, como muros, paredes etc.

Caso o reclamante indique algum ponto de medição que não atenda as condições de 5.2.1 e 5.2.2, o valor medido neste ponto também deve constar no relatório.

5.3 Medições no interior de edificações

As medições em ambientes internos devem ser efetuadas a uma distância de no mínimo 1 m de quaisquer superfícies, como paredes, teto, pisos e móveis.

Os níveis de pressão sonora em interiores devem ser o resultado da média aritmética dos valores medidos em pelo menos três posições distintas, sempre que possível afastadas entre si em pelo menos 0,5 m.

Caso o reclamante indique algum ponto de medição que não atenda as condições acima, o valor medido neste ponto também deve constar no relatório.

As medições devem ser efetuadas nas condições de utilização normal do ambiente, isto é, com as janelas abertas ou fechadas de acordo com a indicação do reclamante.

..."

Portanto, tanto o caput do art. 8º, quanto seu parágrafo único da legislação questionada, ao dispor que a **aferição dos decibéis se dará nos limites reais da propriedade**, destoa do arcabouço protetivo antes citado, o qual prevê, com todas as letras, que **a medição se dará externamente aos limites da propriedade**, sendo, por conseguinte, flagrante a inconstitucionalidade da norma municipal atacada.

Em relação ao art. 11, caput, o autor diz que os licenciamentos ambientais concedidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente estão sendo concedidos a restaurantes, bares e boates com base em legislação municipal que afronta as normas de nível federal e estadual.

O texto legal a que se faz remissão, possui a seguinte redação, verbis:

“Art. 11 - Qualquer estabelecimento ou atividade que utilize sonorização com



imissão ou emissão de som ou ruído **acima de setenta decibéis, deverá obter o licenciamento do "órgão municipal responsável pela política ambiental" para seu funcionamento, que poderá exigir o revestimento acústico adequado, se for o caso.**" (grifei)

Pelo que se observa do teor do artigo aludido, o legislador autorizou a obtenção de licenciamento do órgão municipal responsável pela política ambiental por parte de estabelecimento ou atividade que utilize de sonorização com imissão ou emissão de som ou ruído **acima de setenta decibéis**. Ou seja, acabou por admitir, no caso especificado, que o limite máximo previsto na tabela anteriormente reproduzida da NBR 10.151 da ABNT fosse ultrapassado, o que não se pode permitir, ainda existindo previsão expressa de licenciamento ambiental e a possibilidade de revestimento acústico.

Aliás, nas disposições gerais da Resolução Conama nº 002, de 08 de março de 1990, há previsão de rigidez quanto aos limites máximos aceitáveis de emissão, os quais devem ser praticados a nível estadual ou municipal, verbis:

"Art. 3º. Disposições Gerais:

...

· Sempre que necessário, os limites máximos de emissão poderão ter valores mais rígidos fixados a nível estadual e municipal.

..." (grifei)

Nessa linha de raciocínio, podem os Municípios e os Estados fixarem padrões menores de limitação máxima de emissão de ruídos daqueles estabelecidos na Tabela 1 da NBR 10.151, contudo, não poderão dispor além desse patamar.

A propósito, colaciona-se o seguinte aresto do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CIVIL E PROCESSO CIVIL. DIREITO DE VIZINHANÇA. POLUIÇÃO SONORA. LEI MUNICIPAL. LIMITES. RESOLUÇÃO DO CONAMA. PROVA. REDUÇÃO DE RUÍDO. AR-CONDICIONADO. AUSÊNCIA DO NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO. OFENSA REFLEXA AO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO JÁ CARREADO AOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF. 1. (...) 6. In casu, o acórdão originariamente recorrido assentou: "APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DE VIZINHANÇA. POLUIÇÃO SONORA. LEI MUNICIPAL. LIMITES. RESOLUÇÃO DO CONAMA. PROVA. REDUÇÃO DE RUÍDO. AR-CONDICIONADO. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. MULTA DIÁRIA ASTREINTES. TÍTULO JUDICIAL. LUCROS CESSANTES INDEVIDOS. 1. **A norma municipal fixa limites máximos que, na realidade, são superiores aos limites máximos fixados na resolução pelo órgão ambiental federal competente (Resolução nº 01/90 do Conama e NBR**



10.152), devendo a última se sobrepor à norma local. 2. A perícia judicial comprovou que, no período da noite, a emissão de ruído decorrente do acionamento do aparelho de ar-condicionado do réu, ultrapassa o nível permitido para o período noturno. Assim, devem ser tomadas medidas para evitar tal efeito, por dizer respeito ao princípio da precaução, vigente no direito ambiental. 3. Havendo decisão interlocutória que, em antecipação de tutela, impôs obrigação de fazer mediante astreintes, essa pena pecuniária deverá ser determinada no título judicial, em relação à unidade temporal dessa multa (dia, semana ou mês) e a data a partir de quando devida, devendo ser fixada na decisão que julga definitivamente a demanda, caso haja elementos para assim o fazer. 4. Conforme o §6º, do art. 461 do CPC, o juiz pode revisar a periodicidade das astreintes de ofício, quando se mostrar desproporcional. 5. Não há lucros cessantes quando não há comprovação cabal de que o faturamento do autor restou consideravelmente diminuído por causa do ruído causado pelo ar-condicionado do réu. Deram parcial provimento ao primeiro apelo e, quanto ao segundo, desacolheram a preliminar e negaram provimento. Unânime.” 7. Agravo regimental desprovido.” (AI 781547 AgR/RS, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 13/03/2012, Órgão Julgador: Primeira Turma Publicação ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012) (Grifei)

O art. 17, VI, da Constituição Estadual, estabelece que é competência comum do Estado e do Município, com a União, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Desse modo, cuido que o art. 11 da Lei Municipal nº 7.990/2000 extrapola os limites máximos – diurno, 70 decibéis, e noturno, 60 decibéis -, autorizado pela NBR 10.151, e, além disso, a redação do artigo é genérica e não específica o tipo de estabelecimento ou atividade onde o comando da norma será aplicado, sendo certo que existe disposição expressa no art. 7º, caput, da lei ora impugnada no diapasão de que a emissão de som e ruídos e seus níveis de intensidade serão fixados de acordo com as recomendações da NBR 10.151 da ABNT.

Consequentemente, nesse sentido entendo que o art. 11, caput, ora analisado, padece de vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que o ente municipal exorbitou de sua competência suplementar.

Por fim, quanto à redação do inciso VI do art. 22 o autor alega que a Lei nº 7.990/2000 não poderia ter excluído o templo de qualquer culto e cultos ao ar livre da abrangência da norma.

Segue a redação do artigo mencionado, *verbis*:

“Art. 22 - Não se compreendem nas proibições dos artigos anteriores ruídos e sons produzidos:

...

VI - por **templo de qualquer culto e cultos ao ar livre, desde que não**



ultrapassem setenta decibéis no horário diurno ou sessenta decibéis no horário noturno até vinte e duas horas, medindo fora do limite real da propriedade.

...” (grifei)

Pela redação desse artigo, soa claro que o parâmetro estabelecido na legislação municipal fere diretamente o padrão da Resolução 01 de 1990 do Conama, bem como a NBR 10.151, onde há previsão, conforme dito antes, de limitação máxima de 70 (setenta) decibéis diurno e 60 decibéis noturno para área predominantemente industrial, o que não é o caso tratado no presente ponto.

De mais a mais, não há justificativa constitucional para que os templos de qualquer culto gozem dessa benesse legal, não havendo que se falar em predominância do interesse local no caso concreto.

Corroborando esse entendimento, colaciono o seguinte julgado:

“AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.092/2008, ART. 10, INCISO III. EXCEÇÃO LEGAL PARA IGREJAS E CULTOS EM RELAÇÃO ÀS PROIBIÇÕES DE EMISSÃO DE SONS E RUIDOS ACIMA DO NÍVEL MÁXIMO DE PRESSÃO SONORA PERMITIDO. PRECEDENTE: ADI 20090020015645. NOVA LEI COM IDÊNTICO CONTEÚDO. POSSIBILIDADE. LIBERDADE RELIGIOSA E LIVRE EXERCÍCIO DE CULTO. DIREITO FUNDAMENTAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ABSOLUTO E IRRESTRINGÍVEL. PRINCÍPIO DA HARMONIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS HORIZONTAIS. DIREITO À SAÚDE. DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO. PODER DE POLÍCIA. POLÍTICAS URBANAS. AÇÃO PROCEDENTE. 1. É cabível a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante este Tribunal de Justiça, tendo em vista que a Constituição Federal, no art. 125, § 2º, outorga aos Estados e, por extensão, ao Distrito Federal, competência para apreciar representação de inconstitucionalidade cujo objeto consista em lei estadual ou municipal em confronto com a Constituição Estadual ou Lei Orgânica do Distrito Federal. 2. O Poder Legislativo distrital, ao editar nova norma veiculando o mesmo conteúdo normativo já declarado inconstitucional (ADI 20090020015645), se ampara na independência dos Poderes estatais, eis que não fica vinculado à decisão proferida pelo Poder Judiciário em controle abstrato de constitucionalidade normativa (art. 129, RITJDFT). **3. A liberdade religiosa cuida-se de direito fundamental, assegurado pela garantia constitucional do livre exercício de cultos religiosos. 4. Não há direitos absolutos, ilimitados e ilimitáveis. Pela aplicação do princípio da harmonização dos direitos fundamentais horizontais, é preciso ponderar os direitos em conflito para compatibilizá-los. 5. É desprovido de motivação válida, é irrazoável e desproporcional ato normativo que admite a irrestrita liberdade religiosa, alocando-a acima de todo e qualquer outro direito fundamental. 6. O direito à saúde é prerrogativa constitucional indisponível, sendo dever do Estado implementar políticas públicas que instrumentalizem este direito (art. 204, I, LODF). 7. A submissão dos vizinhos a constantes incômodos gerados pela violação de seus domicílios, ambientes de trabalho ou de lazer pelo som excessivo (acima do limite legal), sem qualquer restrição de volume, horário e**



constância, significa restrição exagerada ao direito à saúde física e mental. 8. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, está expresso na LODF. 9. O ruído é um agente poluidor capaz de alterar o equilíbrio e a harmonia de qualquer ecossistema, subjugando a tranquilidade e o sossego, além de violar, em hipóteses mais extremas, a própria dignidade da pessoa humana. Ainda que possa ser considerado fenômeno tipicamente urbano, não deve merecer comportamento tolerante ou complacente do Poder Público. (ADI 2009 00 2 0015645-5). 10. Não há inconstitucionalidade do preceito questionado por violação ao art. 15, inciso XIV, da LODF. Isto porque, a competência privativa do Distrito Federal para exercer o poder de polícia administrativa não restou violada, já que o legislador apenas regulou matéria antes descoberta, o que também é uma faceta do poder de polícia, em sentido amplo. 11. As políticas urbanas devem estar afinadas em um conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida e devem estar calcadas nos princípios: da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; prevalência do interesse coletivo sobre o individual; e combate a todas as formas de poluição. A função social da propriedade urbana é preenchida quando, dentre outros valores, é protegido o meio ambiente. É inconstitucional preceito normativo contrário aos princípios que norteiam as políticas urbanas. 12. Procedente o pedido para declarar, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes, a inconstitucionalidade material do inciso III, do art. 10, da Lei Distrital n.º 4.092/2008, por incompatibilidade vertical com a Lei Orgânica do Distrito Federal.”

(TJ-DF - ADI: 20110020052437 DF 0005243-70.2011.8.07.0000, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, Data de Julgamento: 30/08/2011, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE: 09/03/2015. Pág.: 197)

Diante deste contexto, a procedência do pedido é medida que se impõe para efeito de se declarar a inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 22, VI, e 11, “caput”, da Lei nº 7.990/2000.

2.2.3. Efeitos da declaração da inconstitucionalidade. Aplicação, na espécie, do art. 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Quanto aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, prevê o art. 27, *caput*, da Lei nº 9.868-1990, *verbis*:

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, **restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.**” (grifei)

Nesses termos, há que se registrar que, considerando a necessidade de se preservar a segurança jurídica, tendo em vista que a Lei Municipal nº 7.990 está em vigor em nosso ordenamento jurídico desde o ano de 2000, produzindo, inevitavelmente, efeitos jurídicos há mais de 10 (dez) anos, consolidando milhares de relações jurídicas sob sua égide, há que se declarar,



em virtude disso, efeito *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, da Lei nº 7.990/2000 a contar do trânsito em julgado desta decisão.

ANTE O EXPOSTO, com fundamento nos artigos 17, VI, 18, VI, 252 e 255 da Constituição Estadual, nos artigos 24, VI, 30, II, e 225 da Constituição Federal c/c Resolução nº 01, de 08 de março de 1990, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama e na NBR 10.151 da ABNT, **voto** no sentido de **julgar procedente** o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI da Lei nº 7.990/2000 do Município de Belém, cuja eficácia só ocorrerá após o trânsito em julgado da presente declaração.

É o voto.

Belém/PA, 03 de maio de 2023.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator

Belém, 09/05/2023



RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):

Tratam os autos de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** (processo nº 20103015320-3) ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO** em face do **MUNICÍPIO DE BELÉM**, do **PREFEITO MUNICIPAL DE BELÉM** e da **MESA EXECUTIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM** visando à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI da Lei Municipal nº 7.990/2000, por suposta violação frontal às normas insculpidas nos arts. 18, inciso VI, 252 e 255, inciso VII, da Constituição do Estado do Pará.

No id. 8620956, consta relatório circunstanciado dos autos, da lavra da relatora originária, Desembargadora Eliana Rita Daher Abufaiad, que reproduzo, *ipsis litteris*, a seguir:

“ ...

RELATÓRIO A EXMA. SRA. DESA. ELIANA RITA DAHER ABUFAIAD (RELATORA): Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** (Proc. nº 20103015320-3), ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face do **MUNICÍPIO DE BELÉM**, do **PREFEITO MUNICIPAL DE BELÉM** e da **MESA EXECUTIVA DA CAMARA MUNICIPAL DE BELÉM**, visando à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, da Lei Municipal no 7.990/2000, por suposta violação frontal às normas insculpidas nos arts. 18, inciso VI, 252 e 255, inciso VII, da Constituição do Estado do Pará.

Em síntese, argumenta o autor a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos da Lei no 7.990/2000, haja vista que a mencionada norma municipal tratou de maneira diferente e mais flexível a matéria referente ao meio ambiente, especificamente quanto à poluição sonora. Destarte, a norma municipal impugnada, ao introduzir novos regramentos compatibilidade com as já existentes, especialmente com as disposições da Carta Estadual, por meio dos arts. 18, VI, 252 e 255, inciso VII.

Frisa que a matéria referente à poluição sonora, não sendo da competência privativa do Município, já havia recebido tratamento legiferante por parte dos demais entes federados (União e Estados). Assim, deveria haver a adequação da lei municipal às normas de hierarquia superior, o que não ocorreu no caso em exame.

Aduz que o art. 8º da Lei Municipal nº 7.990/2000, ao afirmar que máximo em decibéis, medido dentro da propriedade, é de setenta, em horário diurno, e sessenta, isto é, não específica se é a propriedade do reclamante ou do reclamado.

Ademais, os limites estabelecidos na lei impugnada se contrapõem frontalmente aos limites dispostos na legislação federal, haja vista que de emissão de ruídos mais permissivos que o disposto na norma de hierarquia superior, em especial o art. 226 da Constituição Estadual, que trata da necessária integração das ações de defesa do meio ambiente. Outro dispositivo da indigitada lei municipal que ofenda a técnica legislativa e a



Carta Estadual, segundo o autor, é o art. 11, tendo em vista que as licenças ambientais expedidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente estão sendo lavradas com base em norma municipal definidora de parâmetros técnicos que afrontam a legislação federal e a Constituição Estadual, isto é, são ato nulos de pleno direito.

O autor assevera, ainda, que o art. 22 da lei em questão, ao estabelecer atividades que não estariam abarcadas pelas normas proibitivas, tais como, "templo de qualquer culto e cultos ao ar livre", estaria oferecendo tratamento diferenciado não estendido aos demais cidadãos.

Portanto, existindo norma geral, estabelecida pela União, no caso a Lei n 6.938/81, que dá base legal para as atribuições do CONAMA, que, por sua vez, estabeleceu a Resolução no 01/1998, que acatou as medições e os índices estabelecidos pela ABNT, externados por meio das NBR's n 10.151 e 10.152, restaria ao Município de Belém adotar duas posturas: a) poderia, simplesmente, aderir aos índices estabelecidos e respaldados pelas normas federais ou; b) poderia estabelecer outro índice, desde que mais restritivo que o anterior, para não colidir com os parâmetros e diretrizes principiológicas dispostos nos textos constitucionais federal e estadual.

Diz, também, que não se pode, sob o argumento de proteção ao interesse local, aplicar-se legislação mais permissiva que venha a agredir o meio ambiente e qualidade de vida de todos, mormente quando se trata da coibição da poluição sonora.

Assim sendo, requer o autor a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada (arts. 8, parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, da Lei Municipal n° 7.990/2000), inclusive com pedido de liminar neste sentido.

Condicionei a análise do pleito de liminar, após a manifestação das autoridades responsáveis pela edição da norma impugnada (fl. 62).

A Câmara Municipal de Belém, através do Presidente da respectiva Mesa Executiva, manifestou-se às fls. 74-108, aduzindo que não merece prosperar o pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista que o Município node perfeitamente legislar sobre matéria que lhe diga respeito, especialmente, quando envolver interesse local e em suplementação à legislação federal e estadual, ex vi do disposto no art. 30, I e II, da Carta Republicana. Aduz que, no caso em apreço, não há como se dá na inicial, pois a norma questionada em momento algum extrapolou assunto interesse local e tampouco invadiu competência legislativa concorrente Federal e dos Estados Federados, nomeadamente no que se refere às normas de ambiental.

Por estas razões, pede a total improcedência dos pleitos formulados na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O Município e Belém e o respectivo Prefeito Municipal, às fls. 110-122, igualmente, prestaram as informações que lhes foram solicitadas. Para tanto, aduzem que o autor desta ADI, em verdade, pretende discutir conflito existente entre norma ordinária (infraconstitucional) de natureza federal com norma ordinária de natureza municipal. Ocorre que, para que seja admissível o ajuizamento de ADI é necessário que a violação seja direta e não apenas reflexa, conforme orientação jurisprudencial do colendo STF.

Assim, ao invocar a violação aos arts. 18, inciso VI, 252 e 255, inciso VI da



Constituição Estadual, o Órgão Ministerial valeu-se de dispositivos genéricos que asseguram a proteção ao meio ambiente, isto é, normas gerais que determinam a obrigação do Estado do Pará de primar pela preservação do meio ambiente e de legislar sobre o assunto. Note-se, contudo, que a discussão refere-se à quantidade de decibéis e às exceções estabelecidas pela norma impugnada, não expressamente previstas na Carta Estadual, de forma que, mesmo que, se admita a existência de conflito, este seria estabelecidos pela norma municipal com àqueles adotado infraconstitucional federal e/ou estadual.

Destarte, a alegada violação, ainda que houvesse seria apenas reflexa, o que afasta o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, de forma que caberia a este Tribunal realizar o controle tão somente de forma concreta (controle difuso) e não por meio de controle concentrado de constitucionalidade.

No que diz respeito ao mérito da ADI, impugnam o argumento do autor quanto à existência de inconstitucionalidade material da norma *sub judice*, até porque, ao estabelecer patamares máximos para a poluição sonora no Município de Belém, o legislador municipal não quis revogar ou adotar entendimento contrário ao fixado na legislação federal. Aliás, o art. 7º da norma questionada expressamente consignou que emissão de ruídos obedeceria às recomendações da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

No mais, asseveram a constitucionalidade do disposto no art. 22, inciso VI, da Lei Municipal no 7.990/2000.

Ao final, requerem a total improcedência desta ADI.

O Procurador-Geral do Estado do Pará, em sua manifestação de fls. 141/142, informou a sua falta de interesse para integrar a relação processual, posto que o ato normativo atacado é originário do Município de Belém, razão pela qual pediu a sua exclusão da lide.

Não se colheu a manifestação do Procurador-Geral de Justiça, na qualidade de custos legis, haja vista que o mesmo é o autor da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Às fls. 160-164, o Órgão Ministerial apresentou memoriais escritos.

É o relatório.

Nos termos do art. 115, V, do RITJE/PA, encaminhem-se os autos à douta Revisão.

Belém, 16 de maio de 2011.

Eliana Rita Daher Abufaiad

Desembargadora-Relatora

...”

O Desembargador Constantino Augusto Guerreiro, revisor à época, determinou à secretária judiciária a inclusão do processo em pauta de julgamento (id. 8620958).

Nova inclusão em pauta determinada pela Desembargadora relatora originária (id. 8620958).



Nota taquigráfica mencionando a retirada dos autos de pauta (id. 8620958).

Em razão da proximidade da aposentação da relatora originária, foi determinada a redistribuição dos autos (id. 8620958).

Determinei a inclusão do feito em pauta de julgamento (id. 8620960).

Mandados e certidões de intimação da Procuradorias do Município de Belém e da Câmara Municipal de Belém (ids. 8620960 a 8620961).

Determinei a inclusão em pauta de julgamento do pedido de medida cautelar (id. 8620962).

Acórdão nº 212.643 indeferindo pedido de liminar (id. 8621015).

Manifestação do Procurador-Geral de Justiça (id. 8621018), opinando pela procedência da ação, a fim de que fosse declarada a inconstitucionalidade dos arts. 8º, parágrafo único, 11 e 22, inciso VI da Lei nº 7.990/2000 do Município de Belém.

Manifestação do Prefeito Municipal de Belém e do Município de Belém (id. 8621019) requerendo a improcedência da ação ou caso não fosse esse o entendimento adotado por esta Corte, que a declaração de inconstitucionalidade fosse operada com efeitos "ex nunc", em razão do tempo de vigência da lei e os graves prejuízos ao Município e a terceiros que tal declaração poderá gerar.

Determinei que a Secretaria Judicial procedesse a digitalização dos presentes autos para migração ao sistema PJe (id. 8621024).

Certidão (id. 8621023) informando que a Câmara Municipal de Belém, apesar de devidamente intimada, não se manifestou acerca do acórdão nº 212.643.

É o aditamento ao relatório.



VOTO

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):**

Antes de adentrar no exame dos pontos pertinentes ao mérito da presente ação de inconstitucionalidade, faz-se necessário deliberar a respeito da seguinte questão de ordem:

1. Petição da Procuradoria-Geral do Estado do Pará requerendo que fosse tornado sem efeito a sua citação em face de sua ilegitimidade (id. 8620947, págs. 04/05).

A Procuradoria-Geral do Estado do Pará, às fls. 141-142, peticionou alegando que, como o objeto da ação é originário do Poder Legislativo Municipal, a defesa da legalidade ou da constitucionalidade do texto legal impugnado seria de incumbência do Prefeito Municipal, conforme previsões constantes do art. 162, § 4º, da Constituição Estadual c/c o art. 12, inciso II, do CPC/73.

Com base nisso, requer que sua citação (id. 8620947, pág. 1), seja tornada sem efeito.

Com razão a requerente, porquanto, sendo notório que o objeto da ação versa sobre matéria de índole municipal, cabe, em razão disso, ao Prefeito a defesa da constitucionalidade da norma que diga respeito ao município, conforme art. 162, § 4º, da Constituição Estadual.

Diante disso, acolho o argumento aduzido pela requerente e torno sem efeito a sua citação.

Superado esse ponto, passa-se a análise do mérito.

2. Mérito

2.1. Da competência da União para editar normas de caráter geral. Da competência concorrente dos Estados. Da competência suplementar dos Municípios para editar normas de interesse local, desde que haja compatibilidade às normas dos demais entes mencionados. Incompatibilidade normativa.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 dispõe que todos nós temos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e que é dever do poder público e de toda à coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, como o poder público é um dos obrigados a defender e preservar o meio ambiente, dispôs o art. 22, inciso VI, da CF, que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, *verbis*:

“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**;

..." (grifei)

Essa competência comum, como se pode observar, poderá ser exercida por todos os entes públicos no que tange à preservação do meio ambiente e proteção da poluição sob qualquer de suas facetas, todavia, tratando-se de edição de normas, especificamente sobre meio ambiente e controle da poluição, o art. 24, inciso VI, da CF/88, prevê como aptos a legislar concorrentemente apenas a União, os Estados e o Distrito Federal, excluindo dessa seara os Municípios, conforme redação a seguir, *verbis*:

"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**;

..." (grifei)

Contudo, o art. 30, incisos I e II, de nossa Carta Política reza que há competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, podendo, inclusive, suplementar as legislações federal e estadual no que couber, *verbis*:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local**;

II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**;

..." (grifei)

Visando superar qualquer contradição entre os dispositivos citados, definiu o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral e por unanimidade, no Recurso Extraordinário nº 586.224/São Paulo, de relatoria do Ministro Luiz Fux, cujo recorrente era o Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – Sifaesp e os recorridos a Câmara Municipal de Paulínia e o Município de Paulínia, que *o Município é competente para legislar sobre o 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*:

"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 e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).** 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.” (RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015,



ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085
DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015) (grifei)

Em sendo assim, segundo cancelou o art. 30, I e II, da CF e o STF, no REExt nº 586.224, acima referido, há competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, sob a condicionante de compatibilidade temática com a disciplina disposta pelos demais entes federativos, a fim de se preservar a harmonia do tema tratado.

No caso concreto, o réu editou, em 10 de janeiro de 2000, a Lei Municipal nº 7.990/2000, dispondo sobre o Controle e o Combate à Poluição Sonora no âmbito do Município de Belém, ao longo de 33 (trinta e três) artigos.

O autor sustenta que os arts. 8º, parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, padecem de vício de inconstitucionalidade material, em virtude de estarem em desconformidade com o parâmetro estatuído nos arts. 18, VI, 252 e 255, VII, da Constituição do Estado do Pará (ids. 8620760, pág. 02 a 8620925, pág. 7).

Em contrapartida, a Câmara Municipal de Belém (ids. 8620934, pág. 02 a 8620940, pág. 03) e o Prefeito Municipal de Belém, através da Procuradoria Municipal (ids. 8620940, pág. 06 a 8620943, pág. 02), defendem a legitimidade do texto, arguindo, em síntese, que o assunto é de interesse local e está inserido na seara de competência prevista no art. 30, incisos I e II, da CF/88, não havendo, portanto, segundo entendem, a inconstitucionalidade alegada.

Os textos questionados foram vazados nestes termos:

“Art. 8º - O limite máximo em decibéis, medido no limite real de propriedade, é de setenta, em horário diurno, e sessenta, em horário noturno.

Parágrafo Único - A medição para averiguação do nível de som ou ruído da fonte poluidora far-se-á dentro dos limites reais da propriedade onde se dá o suposto incômodo, de acordo com as recomendações da NBR 10.151 da ABNT, ou a que lhe suceder.”

“Art. 11 - Qualquer estabelecimento ou atividade que utilize sonorização com imissão ou emissão de som ou ruído **acima de setenta decibéis**, deverá obter o licenciamento do "órgão municipal responsável pela política ambiental" para seu funcionamento, que **poderá** exigir o revestimento acústico adequado, se for o caso.”

“Art. 22 - **Não se compreendem** nas proibições dos artigos anteriores ruídos e sons produzidos:

...

VI - por **templo de qualquer culto e cultos ao ar livre, desde que não ultrapassem setenta decibéis no horário diurno ou sessenta decibéis no horário noturno até vinte e duas horas, medindo fora do limite real da propriedade.**

...” (grifei)



A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama nº 001/90, por sua vez, com base nos arts. 23, VI e 225 da CF/88, dispõe a respeito dos critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Na parte que interessa ao julgado, reproduzo a mencionada Resolução a seguir:

“RESOLUÇÃO N.º 01/CONAMA, 08 de março de 1990.

DOU DE 08/03/90

Dispõe sobre a emissão de ruídos, em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso I do § 2º, do artigo 8º, do seu Regimento Interno, o artigo 10, da Lei n.º 7.804, de 18 de julho de 1989, e * A Lei n.º 7.804;89 altera a Lei n.º 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente.

Considerando que os problemas dos níveis excessivos de ruído estão incluídos entre os sujeitos ao Conselho da Poluição do 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:

...

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;

...

VI – para os efeitos desta Resolução, as medições deverão ser efetuadas de acordo com 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;

... (grifei)”

Assim, referida Resolução estabeleceu as normas gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da regulamentação da matéria tratada, adotando como padrão as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT previstas na Norma Brasileira Regulamentar - NBR 10.151, que fixa as condições exigíveis para avaliação



da aceitabilidade do ruído em comunidades, conforme disposto nos incisos II e VI da Resolução acima referida.

A Tabela 1, da NBR 10.151 da ABNT, estabelece os limites máximos de ruídos nas áreas habitadas:

Tabela 1 - Nível de critério de avaliação NCA para ambientes externos, em dB(A)

T i p o s d e áreas	Diurno	Noturno
Áreas de sítios e fazendas	40	35
Área estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escolas	50	45
Área mista, predominantemente residencial	55	50
Área mista, com vocação comercial e administrativa	60	55
Área mista, com vocação recreacional	65	55
Área predominantemente industrial	70	60

Registra-se, nesse ponto, que o limite máximo de pressão sonora admitida pela NBR é de 70 (setenta) decibéis em período diurno e 60 (sessenta) decibéis em período noturno, salientando que o inciso VI da Resolução dita, expressamente, que **todas as normas reguladoras da poluição sonora, deverão ser compatibilizadas com a presente Resolução.**

Desse modo, a definição dos limites máximos de emissão de ruídos em áreas habitadas prevista na legislação federal impede que os Municípios, no exercício da competência suplementar, disponham sobre o tema de forma diversa. Isto é, ainda que seja autorizado ao Município legislar sobre o tema, suas normas devem estrita observância aos limites pré-estabelecidos na legislação federal, que não podem ser redefinidos.

Conforme antes visto, visando controlar e combater à poluição sonora, o Município de Belém editou a Lei nº 7.990/2000 prevendo no art. 8º e parágrafo único, o seguinte:



“Art. 8º - O limite máximo em decibéis, medido no limite real de propriedade, é de setenta, em horário diurno, e sessenta, em horário noturno.

Parágrafo Único - A medição para averiguação do nível de som ou ruído da fonte poluidora far-se-á dentro dos limites reais da propriedade onde se dá o suposto incômodo, de acordo com as recomendações da NBR 10.151 da ABNT, ou a que lhe suceder.”

Analisando a literalidade da normativa municipal, verifico que o legislador se restringiu em dispor que a limitação máxima é 70 (setenta) decibéis, em horário diurno, e 60 (sessenta) decibéis, em horário noturno, aferíveis no limite real da propriedade e que a medição para averiguação do nível do som e ruído seja feita de acordo com as recomendações da NBR 10.151 da ABNT, ou a que lhe suceder.

Para que esse normativo alcance eficácia prática e se imiscua, verdadeiramente, da real essência protetiva do meio ambiente em todas suas formas, deve haver harmonia entre o previsto no “caput” e o parágrafo único, o que não há.

Na hipótese, apesar, ainda que genericamente, haver os padrões mínimos e máximos toleráveis de som e ruído, a norma impugnada, sem especificar os tipos de áreas, frisou que a aferição seria nos limites reais da propriedade, conforme, inclusive, a NBR nº 10.151 da ABNT.

A norma supracitada, entretanto, ao dispor no item concernente às condições gerais nos procedimentos de medição, destacou que no levantamento de níveis de ruído **deve-se medir externamente aos limites da propriedade** que contém a fonte poluidora, de acordo com as condições e locais indicados pelo reclamante, havendo, inclusive, previsão nos itens 5.2 e 5.3 de medições no exterior e interior de edificações, conforme pode se vê a seguir, “verbis”:

“...

5 Procedimentos de medição

5.1 Condições gerais

No levantamento de níveis de ruído deve-se **medir externamente aos limites da propriedade** que contém a fonte, de acordo com 5.2.1.

Na ocorrência de reclamações, **as medições devem ser efetuadas nas condições e locais indicados pelo reclamante**, de acordo com 5.2.2 e 5.3, devendo ser atendidas as demais condições gerais.

Em alguns casos, para se obter uma melhor avaliação do incômodo à comunidade, são necessárias correções nos valores medidos dos níveis de pressão sonora, se o ruído apresentar características especiais. A aplicação dessas correções, conforme 5.4, fornece o nível de pressão sonora corrigido ou simplesmente nível corrigido (Lc).

Todos os valores medidos do nível de pressão sonora devem ser aproximados ao valor inteiro mais próximo.

Não devem ser efetuadas medições na existência de interferências audíveis advindas de fenômenos da natureza (por exemplo: trovões, chuvas fortes



etc.).

O tempo de medição deve ser escolhido de forma a permitir a caracterização do ruído em questão. A medição pode envolver uma única amostra ou uma seqüência delas.

5.2 Medições no exterior de edificações

Deve-se prevenir o efeito de ventos sobre o microfone com o uso de protetor, conforme instruções do fabricante.

5.2.1 No exterior das edificações que contêm a fonte, as medições devem ser efetuadas em pontos afastados aproximadamente 1,2 m do piso e pelo menos 2 m do limite da propriedade e de quaisquer outras superfícies refletoras, como muros, paredes etc. Na impossibilidade de atender alguma destas recomendações, a descrição da situação medida deve constar no relatório.

5.2.2 No exterior da habitação do reclamante, as medições devem ser efetuadas em pontos afastados aproximadamente 1,2 m do piso e pelo menos 2 m de quaisquer outras superfícies refletoras, como muros, paredes etc.

Caso o reclamante indique algum ponto de medição que não atenda as condições de 5.2.1 e 5.2.2, o valor medido neste ponto também deve constar no relatório.

5.3 Medições no interior de edificações

As medições em ambientes internos devem ser efetuadas a uma distância de no mínimo 1 m de quaisquer superfícies, como paredes, teto, pisos e móveis.

Os níveis de pressão sonora em interiores devem ser o resultado da média aritmética dos valores medidos em pelo menos três posições distintas, sempre que possível afastadas entre si em pelo menos 0,5 m.

Caso o reclamante indique algum ponto de medição que não atenda as condições acima, o valor medido neste ponto também deve constar no relatório.

As medições devem ser efetuadas nas condições de utilização normal do ambiente, isto é, com as janelas abertas ou fechadas de acordo com a indicação do reclamante.

...”

Portanto, tanto o caput do art. 8º, quanto seu parágrafo único da legislação questionada, ao dispor que a **aferição dos decibéis se dará nos limites reais da propriedade**, destoa do arcabouço protetivo antes citado, o qual prevê, com todas as letras, que **a medição se dará externamente aos limites da propriedade**, sendo, por conseguinte, flagrante a inconstitucionalidade da norma municipal atacada.

Em relação ao art. 11, caput, o autor diz que os licenciamentos ambientais concedidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente estão sendo concedidos a restaurantes, bares e boates com base em legislação municipal que afronta as normas de nível federal e estadual.



O texto legal a que se faz remissão, possui a seguinte redação, verbis:

“Art. 11 - Qualquer estabelecimento ou atividade que utilize sonorização com imissão ou emissão de som ou ruído **acima de setenta decibéis, deverá obter o licenciamento do "órgão municipal responsável pela política ambiental" para seu funcionamento, que poderá exigir o revestimento acústico adequado, se for o caso.**” (grifei)

Pelo que se observa do teor do artigo aludido, o legislador autorizou a obtenção de licenciamento do órgão municipal responsável pela política ambiental por parte de estabelecimento ou atividade que utilize de sonorização com imissão ou emissão de som ou ruído **acima de setenta decibéis**. Ou seja, acabou por admitir, no caso especificado, que o limite máximo previsto na tabela anteriormente reproduzida da NBR 10.151 da ABNT fosse ultrapassado, o que não se pode permitir, ainda existindo previsão expressa de licenciamento ambiental e a possibilidade de revestimento acústico.

Aliás, nas disposições gerais da Resolução Conama nº 002, de 08 de março de 1990, há previsão de rigidez quanto aos limites máximos aceitáveis de emissão, os quais devem ser praticados a nível estadual ou municipal, verbis:

“Art. 3º. Disposições Gerais:

...

- Sempre que necessário, os limites máximos de emissão poderão ter valores mais rígidos fixados a nível estadual e municipal.

...” (grifei)

Nessa linha de raciocínio, podem os Municípios e os Estados fixarem padrões menores de limitação máxima de emissão de ruídos daqueles estabelecidos na Tabela 1 da NBR 10.151, contudo, não poderão dispor além desse patamar.

A propósito, colaciona-se o seguinte aresto do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CIVIL E PROCESSO CIVIL. DIREITO DE VIZINHANÇA. POLUIÇÃO SONORA. LEI MUNICIPAL. LIMITES. RESOLUÇÃO DO CONAMA. PROVA. REDUÇÃO DE RUÍDO. AR-CONDICIONADO. AUSÊNCIA DO NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO. OFENSA REFLEXA AO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO JÁ CARREADO AOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF. 1. (...) 6. In casu, o acórdão originariamente recorrido assentou: “APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DE VIZINHANÇA. POLUIÇÃO SONORA. LEI MUNICIPAL. LIMITES. RESOLUÇÃO DO CONAMA. PROVA. REDUÇÃO DE RUÍDO. AR-CONDICIONADO. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. MULTA DIÁRIA ASTREINTES. TÍTULO JUDICIAL. LUCROS CESSANTES INDEVIDOS. 1.



A norma municipal fixa limites máximos que, na realidade, são superiores aos limites máximos fixados na resolução pelo órgão ambiental federal competente (Resolução nº 01/90 do Conama e NBR 10.152), devendo a última se sobrepor à norma local. 2. A perícia judicial comprovou que, no período da noite, a emissão de ruído decorrente do acionamento do aparelho de ar-condicionado do réu, ultrapassa o nível permitido para o período noturno. Assim, devem ser tomadas medidas para evitar tal efeito, por dizer respeito ao princípio da precaução, vigente no direito ambiental. 3. Havendo decisão interlocutória que, em antecipação de tutela, impôs obrigação de fazer mediante astreintes, essa pena pecuniária deverá ser determinada no título judicial, em relação à unidade temporal dessa multa (dia, semana ou mês) e a data a partir de quando devida, devendo ser fixada na decisão que julga definitivamente a demanda, caso haja elementos para assim o fazer. 4. Conforme o §6º, do art. 461 do CPC, o juiz pode revisar a periodicidade das astreintes de ofício, quando se mostrar desproporcional. 5. Não há lucros cessantes quando não há comprovação cabal de que o faturamento do autor restou consideravelmente diminuído por causa do ruído causado pelo ar-condicionado do réu. Deram parcial provimento ao primeiro apelo e, quanto ao segundo, desacolheram a preliminar e negaram provimento. Unânime.” 7. Agravo regimental desprovido.” (AI 781547 AgR/RS, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 13/03/2012, Órgão Julgador: Primeira Turma Publicação ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012) (Grifei)

O art. 17, VI, da Constituição Estadual, estabelece que é competência comum do Estado e do Município, com a União, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Desse modo, cuido que o art. 11 da Lei Municipal nº 7.990/2000 extrapola os limites máximos – diurno, 70 decibéis, e noturno, 60 decibéis -, autorizado pela NBR 10.151, e, além disso, a redação do artigo é genérica e não específica o tipo de estabelecimento ou atividade onde o comando da norma será aplicado, sendo certo que existe disposição expressa no art. 7º, caput, da lei ora impugnada no diapasão de que a emissão de som e ruídos e seus níveis de intensidade serão fixados de acordo com as recomendações da NBR 10.151 da ABNT.

Consequentemente, nesse sentido entendo que o art. 11, caput, ora analisado, padece de vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que o ente municipal exorbitou de sua competência suplementar.

Por fim, quanto à redação do inciso VI do art. 22 o autor alega que a Lei nº 7.990/2000 não poderia ter excluído o templo de qualquer culto e cultos ao ar livre da abrangência da norma.

Segue a redação do artigo mencionado, *verbis*:

“Art. 22 - Não se compreendem nas proibições dos artigos anteriores ruídos e sons produzidos:



...

VI - por templo de qualquer culto e cultos ao ar livre, desde que não ultrapassem setenta decibéis no horário diurno ou sessenta decibéis no horário noturno até vinte e duas horas, medindo fora do limite real da propriedade.

...” (grifei)

Pela redação desse artigo, soa claro que o parâmetro estabelecido na legislação municipal fere diretamente o padrão da Resolução 01 de 1990 do Conama, bem como a NBR 10.151, onde há previsão, conforme dito antes, de limitação máxima de 70 (setenta) decibéis diurno e 60 decibéis noturno para área predominantemente industrial, o que não é o caso tratado no presente ponto.

De mais a mais, não há justificativa constitucional para que os templos de qualquer culto gozem dessa benesse legal, não havendo que se falar em predominância do interesse local no caso concreto.

Corroborando esse entendimento, colaciono o seguinte julgado:

“AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.092/2008, ART. 10, INCISO III. EXCEÇÃO LEGAL PARA IGREJAS E CULTOS EM RELAÇÃO ÀS PROIBIÇÕES DE EMISSÃO DE SONS E RUÍDOS ACIMA DO NÍVEL MÁXIMO DE PRESSÃO SONORA PERMITIDO. PRECEDENTE: ADI 20090020015645. NOVA LEI COM IDÊNTICO CONTEÚDO. POSSIBILIDADE. LIBERDADE RELIGIOSA E LIVRE EXERCÍCIO DE CULTO. DIREITO FUNDAMENTAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ABSOLUTO E IRRESTRINGÍVEL. PRINCÍPIO DA HARMONIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS HORIZONTAIS. DIREITO À SAÚDE. DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO. PODER DE POLÍCIA. POLÍTICAS URBANAS. AÇÃO PROCEDENTE. 1. É cabível a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante este Tribunal de Justiça, tendo em vista que a Constituição Federal, no art. 125, § 2º, outorga aos Estados e, por extensão, ao Distrito Federal, competência para apreciar representação de inconstitucionalidade cujo objeto consista em lei estadual ou municipal em confronto com a Constituição Estadual ou Lei Orgânica do Distrito Federal. 2. O Poder Legislativo distrital, ao editar nova norma veiculando o mesmo conteúdo normativo já declarado inconstitucional (ADI 20090020015645), se ampara na independência dos Poderes estatais, eis que não fica vinculado à decisão proferida pelo Poder Judiciário em controle abstrato de constitucionalidade normativa (art. 129, RITJDF). 3. **A liberdade religiosa cuida-se de direito fundamental, assegurado pela garantia constitucional do livre exercício de cultos religiosos.** 4. **Não há direitos absolutos, ilimitados e ilimitáveis. Pela aplicação do princípio da harmonização dos direitos fundamentais horizontais, é preciso ponderar os direitos em conflito para compatibilizá-los.** 5. **É desprovido de motivação válida, é irrazoável e desproporcional ato normativo que admite a irrestrita liberdade religiosa, alocando-a acima de todo e qualquer outro direito fundamental.** 6. O direito à saúde é prerrogativa constitucional indisponível, sendo dever do Estado implementar políticas públicas que instrumentalizem este direito (art. 204, I, LODF). 7. A



submissão dos vizinhos a constantes incômodos gerados pela violação de seus domicílios, ambientes de trabalho ou de lazer pelo som excessivo (acima do limite legal), sem qualquer restrição de volume, horário e constância, significa restrição exagerada ao direito à saúde física e mental. 8. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, está expresso na LODF. 9. O ruído é um agente poluidor capaz de alterar o equilíbrio e a harmonia de qualquer ecossistema, subjugando a tranquilidade e o sossego, além de violar, em hipóteses mais extremas, a própria dignidade da pessoa humana. Ainda que possa ser considerado fenômeno tipicamente urbano, não deve merecer comportamento tolerante ou complacente do Poder Público. (ADI 2009 00 2 0015645-5). 10. Não há inconstitucionalidade do preceito questionado por violação ao art. 15, inciso XIV, da LODF. Isto porque, a competência privativa do Distrito Federal para exercer o poder de polícia administrativa não restou violada, já que o legislador apenas regulou matéria antes descoberta, o que também é uma faceta do poder de polícia, em sentido amplo. 11. As políticas urbanas devem estar afinadas em um conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida e devem estar calcadas nos princípios: da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; prevalência do interesse coletivo sobre o individual; e combate a todas as formas de poluição. A função social da propriedade urbana é preenchida quando, dentre outros valores, é protegido o meio ambiente. É inconstitucional preceito normativo contrário aos princípios que norteiam as políticas urbanas. 12. Procedente o pedido para declarar, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes, a inconstitucionalidade material do inciso III, do art. 10, da Lei Distrital n.º 4.092/2008, por incompatibilidade vertical com a Lei Orgânica do Distrito Federal.”

(TJ-DF - ADI: 20110020052437 DF 0005243-70.2011.8.07.0000, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, Data de Julgamento: 30/08/2011, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE: 09/03/2015. Pág.: 197)

Diante deste contexto, a procedência do pedido é medida que se impõe para efeito de se declarar a inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 22, VI, e 11, “caput”, da Lei nº 7.990/2000.

2.2.3. Efeitos da declaração da inconstitucionalidade. Aplicação, na espécie, do art. 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Quanto aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, prevê o art. 27, *caput*, da Lei nº 9.868-1990, *verbis*:

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, **restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.**” (grifei)

Nesses termos, há que se registrar que, considerando a necessidade de se preservar a



segurança jurídica, tendo em vista que a Lei Municipal nº 7.990 está em vigor em nosso ordenamento jurídico desde o ano de 2000, produzindo, inevitavelmente, efeitos jurídicos há mais de 10 (dez) anos, consolidando milhares de relações jurídicas sob sua égide, há que se declarar, em virtude disso, efeito *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, da Lei nº 7.990/2000 a contar do trânsito em julgado desta decisão.

ANTE O EXPOSTO, com fundamento nos artigos 17, VI, 18, VI, 252 e 255 da Constituição Estadual, nos artigos 24, VI, 30, II, e 225 da Constituição Federal c/c Resolução nº 01, de 08 de março de 1990, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama e na NBR 10.151 da ABNT, **voto** no sentido de **julgar procedente** o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade dos arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI da Lei nº 7.990/2000 do Município de Belém, cuja eficácia só ocorrerá após o trânsito em julgado da presente declaração.

É o voto.

Belém/PA, 03 de maio de 2023.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator



EMENTA. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUESTÃO DE ORDEM. PETIÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ REQUERENDO QUE FOSSE TORNADO SEM EFEITO A SUA CITAÇÃO EM FACE DE ILEGITIMIDADE. PERTINÊNCIA DO PEDIDO. OBJETO DA AÇÃO ORIGINÁRIO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. INCUMBÊNCIA DO PREFEITO MUNICIPAL DEFENDER A LEGALIDADE OU A CONSTITUCIONALIDADE DO TEXTO LEGAL IMPUGNADO. MÉRITO. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI DO MUNICÍPIO DE BELÉM QUE TRATOU DE MANEIRA DIVERSA E MAIS FLEXÍVEL MATÉRIA RELATIVA AO MEIO AMBIENTE – POLUIÇÃO SONORA. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. RESOLUÇÃO DO CONAMA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18, INCISO VI, 252 E 255, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, COM EFICÁCIA APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO DO VEREDITO. DECISÃO UNÂNIME.

1. A competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual, não autoriza a edição de lei municipal definindo limites máximos de emissão de ruídos nas áreas habitadas diferentes daqueles previstos na legislação federal. Precedentes.

2. O Município não pode igualmente, em nome do interesse local, desvirtuar-se dos parâmetros estabelecidos em norma federal concernente ao meio ambiente-poluição sonora. A União, a respeito do tema, editou norma de caráter geral, decorrente de lei, regulamentando a questão da emissão de ruído para controle da poluição do meio ambiente – Resolução Conama nº 1/90 – a qual dispõe a respeito de critérios de padrões de emissão de ruídos derivados de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Essa resolução estabeleceu as normas gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que, diante da regulamentação da matéria, deverão observar as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT previstas na NBR 10.151.

4. Por sua vez, é indubitosa a competência do Município para editar, de forma suplementar, normas de interesse local, desde que, todavia, haja compatibilidade às normas dos demais entes federativos. Havendo incompatibilidade normativa, tal fato implica em inconstitucionalidade.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com eficácia após o trânsito em julgado da presente decisão.

Acórdão

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que integram o Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, julgar procedente o pedido para declarar inconstitucional os arts. 8º e parágrafo único, 11 e 22, inciso VI, da Lei nº 7.999/2000 do Município de Belém, com eficácia a partir do trânsito em julgado, tudo nos termos do voto do



Desembargador Relator.

Plenário híbrido do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sessão realizada aos três dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e três.

Julgamento presidido pelo Exma. Sra. Desa. Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos.

Belém, 03 de maio de 2023.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA,

Relator

