



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

**PROCESSO N.º 5233458-89.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL  
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: CÂMARA DE VEREADORES DE RIO GRANDE E  
MUNICÍPIO DE RIO GRANDE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO VINICIUS  
AMARO DA SILVEIRA**

---

**MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Rio Grande. Parágrafo 2º do artigo 58 da Lei nº 3.514, de 24 de julho de 1980, que ‘institui o novo Código de Posturas do Município e dá outras providências’, com redação dada pela Lei nº 9.094, de 14 de dezembro de 2023. Instituição de limites para a emissão sonora em patamar superior ao estabelecido pelas legislações federal e estadual, ultrapassando as balizas para o exercício da competência legislativa suplementar. Violação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Afronta aos artigos 1º, 8º, ‘caput’, e 251, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso VI, §§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Constituição Federal. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do **parágrafo 2º do artigo 58 da Lei nº 3.514, de 24 de julho de 1980**, que *institui o novo Código de Posturas do Município e dá outras providências*, **com redação dada pela Lei nº 9.094, de 14 de dezembro de 2023**, ambas do **Município de Rio Grande**, por afronta aos artigos 1º, 8º, *caput*, e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso VI, §§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Carta Federal (petição inicial e documentos que a instruem no EVENTO 1).

A petição inicial foi recebida (EVENTO 4).

O **Município de Rio Grande** compareceu aos autos e prestou informações. Em síntese, defendeu a competência do ente municipal para dispor sobre o meio ambiente. Ponderou que *certos limites, talvez aplicáveis em pequenos municípios, às vezes se revelam deficientes em outros*. Frisou que *o Município do Rio Grande é tradicionalmente conhecido por suas Bandas Escolares, sendo desenvolvido durante o ano vários eventos tanto para exibição na cidade como fora dela, trazendo orgulho à Comunidade Riograndina pela grandeza dos feitos que historicamente são galgados, a título exemplificativo de conhecida Escola Municipal a Banda Marcial Helena Small sagrou-se campeã estadual no Festival de Bandas do Estado do Rio Grande do Sul*. Relatou que *outros tantos estabelecimentos de ensino também mantém suas bandas e, para isso,*



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

pgj@mp.rs.gov.br

*precisam realizar ensaios dentro de seus recintos escolares, para afinação de som, quanto realização de ensaios em vias públicas por conta da demanda de espaço. Informou que, por conta da redação originária do Código de Posturas Municipais, tais intentos ficavam impedidos porquanto emitir som, naturalmente, que pode extrapolar os limites sonoros que a própria lei estabelecia. Esclareceu, nesse cenário, que foram propostas as alterações na Lei em comento (Código de Posturas) para, alterando o inciso III do artigo 55, colocar dentro das excludentes proibitivas as bandas escolares municipais tanto na sua exibição quanto em seus ensaios e, alterando o parágrafo único, convertendo-o no parágrafo primeiro e acrescentando o parágrafo segundo no artigo 58, excluir dos limites de emissão sonora previsto na Lei, pontualmente nesse artigo, não se apliquem as Escolas Municipais. Requereu, ao final, seja julgada improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade (EVENTO 15).*

**A Câmara de Vereadores de Rio Grande** igualmente prestou informações. Asseverou que *a presente ação direta de inconstitucionalidade não leva em consideração que os legisladores do Município, conhecedores da realidade local são os mais próximos e estão em contato direto com as questões pertinentes ao Município, entre elas os limites da emissão sonora. Alegou que os Municípios têm competência concorrente para legislar sobre o combate à poluição, e, em atenção ao interesse local, ao peculiar interesse local, podem dispor quanto aos limites espaciais para emissão sonora, sem que devam obediência, no ponto, às normas federais ou estaduais. Obtemperou que nem sempre as normas gerais, federais ou estaduais,*



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

pgj@mp.rs.gov.br

*são melhores que as municipais.* Discorreu sobre o sistema de repartição de competências constitucionais entre os entes federados. Defendeu a regularidade do processo legislativo que originou a norma. Postulou a improcedência da ação (EVENTO 16).

O **Estado do Rio Grande do Sul** foi citado (EVENTO 11), porém não se manifestou (EVENTO 14).

Autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o **Município de Rio Grande** defendeu a competência do ente municipal para dispor sobre meio ambiente, ponderando que *ninguém melhor do que o Município para saber quais as peculiaridades e interesses locais em relação aos limites da emissão sonora, sendo de todo inoportuno que o Estado ou até mesmo a Federação regulamentem tal atividade, sem a proximidade necessária para averiguar a situação.*

Adotando a mesma perspectiva, a **Câmara de Vereadores de Rio Grande** asseverou que os Municípios têm *competência concorrente para legislar sobre o combate à poluição, e, em atenção ao interesse local, ao peculiar interesse local, podem dispor quanto aos limites espaciais para emissão sonora, sem que devam obediência, no ponto, às normas federais ou estaduais.*

Com o devido acatamento, os aspectos suscitados já foram expressamente enfrentados na petição inicial, cujos termos vão aqui ratificados. Foi esclarecido que os entes municipais não podem legislar, em matéria ambiental, para reduzir o patamar de proteção já



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

pgj@mp.rs.gov.br

assegurado por normas de maior abrangência; e foi demonstrado que, na compreensão do próprio Supremo Tribunal Federal, os parâmetros previstos na Resolução n.º 001/1990, do CONAMA *têm força de lei*, servindo, portanto, como *normas gerais* a serem observadas por Estados, Distrito Federal e Municípios.

Revisitemos esses pontos.

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

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

[...]

*VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição**;*

[...]

*§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a **competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais**.*

*§ 2º - A **competência da União** para legislar sobre normas gerais **não exclui a competência suplementar dos Estados**.*

*§ 3º - **Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades**.*

*§ 4º - A **superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário**.*

De sua parte, a União editou norma de caráter geral, a partir da Resolução n.º 001/1990, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, a qual *dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais*,



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

*comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, preceituando que:*

***I - A emissão de ruídos, em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, obedecerá, no interesse da saúde, do sossego público, aos padrões, critérios e diretrizes estabelecidos nesta Resolução.***

***II - São prejudiciais à saúde e ao sossego público, para os fins do item anterior, os ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela Norma NBR-10.151 – Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.***

***III - Na execução dos projetos de construção ou de reformas de edificações para atividades heterogêneas, o nível de som produzido por uma delas não poderá ultrapassar os níveis estabelecidos pela NBR-10.152 – Níveis de Ruído para conforto acústico, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.***

***IV - A emissão de ruídos produzidos por veículos automotores e os produzidos no interior dos ambientes de trabalho obedecerão às normas expedidas, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e pelo órgão competente do Ministério do Trabalho.***

***V - As entidades e órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) competentes, no uso do respectivo poder de polícia, disporão de acordo com o estabelecido nesta Resolução, sobre a emissão ou proibição da emissão de ruídos produzidos por qualquer meio ou de qualquer espécie, considerando sempre os locais, horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público.***

***VI - Para os efeitos desta Resolução, as medições deverão ser efetuadas de acordo com a NBR-10.151 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da ABNT.***



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

***VII - Todas as normas reguladoras da poluição sonora, emitidas a partir da presente data, deverão ser compatibilizadas com a presente Resolução.***

Citada resolução, como dito alhures, estabeleceu as normas gerais a serem observadas, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme a jurisprudência estável do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup> e dessa Corte de Justiça<sup>2</sup>. Os parâmetros adotados, nesse particular, são aqueles constantes das normativas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quais sejam, a NBR 10.151, que *fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades*, e a NBR 10.152, que *fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído ambiente num determinado recinto de uma edificação*.

O Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, vale dizer, alinha-se às diretrizes federais como parâmetro mínimo de proteção, consoante se depreende da redação de seus artigos 209 e 210, *in verbis*:

***Art. 209. A emissão de sons, em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais, recreativas ou outras que envolvam a amplificação ou produção de sons intensos deverá obedecer, no interesse da saúde e do sossego público, aos padrões, critérios, diretrizes e normas estabelecidas pelos órgãos estaduais e municipais competentes, em observância aos programas nacionais em vigor.***

---

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

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





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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

Ocorre que, cotejando a Resolução n.º 01/1990 do CONAMA<sup>3</sup> com o dispositivo ora impugnado (parágrafo 2º do artigo

---

<sup>3</sup> A NBR 10.151 prevê os seguintes níveis de som máximo:



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

pgj@mp.rs.gov.br

58 da Lei nº 3.514, de 24 de julho de 1980, com redação dada pela Lei nº 9.094, de 14 de dezembro de 2023, acima reproduzida), verifica-se que o Município de Rio Grande criou hipótese de colisão com os parâmetros estaduais e federais, já que a norma municipal autoriza, às bandas escolares, a realização de atividades **sem qualquer observância às normas de proteção do meio ambiente e poluição sonora.**

Substancialmente, tal medida, por envolver questão de muito maior abrangência e relevância, não está abarcada pela hipótese do *assunto do interesse local*. Da mesma forma, não há razoabilidade na autorização irrestrita concedida pelo Município de Rio Grande à atividade das bandas escolares, ainda que se leve em consideração o caráter educacional e a importância das bandas para a cultura local. Portanto, não há como harmonizar a proteção do meio ambiente equilibrado e a proteção da saúde com uma norma municipal que deixa de estabelecer *qualquer* limite para a emissão de ruídos sonoros emitidos por bandas escolares. Cabe lembrar, nesse aspecto, que escolas costumam estar inseridas em zonas residenciais.

Da leitura da regra posta, resta evidente que o Município legislou sobre matéria que, não sendo apenas de seu interesse local, merece observância quanto às diretrizes alinhadas tanto no âmbito federal como no estadual. Evidentemente, não poderia o

---

A: Zona predominantemente industrial: 70 dec (Diurno) e 60 dec (Noturno)

B: Zona com vocação comercial e administrativa: 60 dec (Diurno) e 55 dec (Noturno);

C: Zona com vocação residencial: 55 dec (Diurno) e 50 dec (Noturno).



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

legislador municipal pretender editar atos normativos para amenizar a proteção e defesa do meio ambiente em relação às legislações federal e estadual, a partir de critérios desprovidos de rigor técnico.

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

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

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

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

Ademais, os limites fixados pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente não são arbitrários ou casuais. Ao contrário, eles expressam os patamares de tolerabilidade à poluição sonora pela saúde humana, recomendados por critérios técnico-



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

científicos, de acordo com os métodos aplicados pela Comissão de Estudo de Desempenho Acústico do Comitê Brasileiro de Construção, que integra a Associação Brasileira de Normas Técnicas.

**2.1** De resto, cumpre reiterar que, ao flexibilizar indevidamente os parâmetros de poluição sonora, a norma impugnada acabou por afrontar, também, o direito ao meio ambiente equilibrado, assegurado nos artigos 225, *caput*, da Constituição Federal<sup>4</sup> e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul<sup>5</sup>; e que, na linha do que se explicitou na petição inicial, os artigos 24, inciso VI, e 30, *caput* e incisos I e II, ambos da Constituição Federal, por constituírem normas de reprodução obrigatória<sup>6</sup>, servem, por si sós, como parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

**3.** Pelo exposto, requer o **Ministério Público** seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do **parágrafo 2º do artigo 58 da Lei Municipal nº 3.514/1980, com redação dada pela Lei nº 9.094/2023**, ambas do Município de Rio Grande, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º,

---

<sup>4</sup> Art. 225. *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

<sup>5</sup> Art. 251. *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido. (Vide Leis n.ºs 9.519/92 e 11.520/00)*



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

*caput*, e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso VI, §§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Carta Federal.

Porto Alegre, 08 de novembro de 2024.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>7</sup>.

PC

---

<sup>6</sup> STF - ADPF: 781 SP 0036190-38.2021.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 03/03/2021, Data de Publicação: 08/03/2021.

<sup>7</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ