



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2017.0000308974

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2179559-24.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPETININGA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ADEMIR BENEDITO (Presidente), SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, SILVEIRA PAULO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO E BORELLI THOMAZ.

São Paulo, 3 de maio de 2017.

JOÃO NEGRINI FILHO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2179559-24.2016.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Itapetininga

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Itapetininga

Comarca: São Paulo

Voto nº 19.253

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ITAPETININGA – LEI MUNICIPAL Nº 6.146, DE 22 DE JULHO DE 2016, QUE “DISPÕE SOBRE O CONTROLE DE RUÍDOS, SONS E VIBRAÇÕES NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – NORMA QUE TRATA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, MAS QUE CONTRARIA AS REGRAS GERAIS ESTABELECIDAS PELA UNIÃO – EXISTÊNCIA DE RESOLUÇÕES DO CONAMA, NºS 001/1990 E 002/1990, QUE FIXAM CRITÉRIOS E NÍVEIS MÁXIMOS DE EMISSÃO DE SONS E RUÍDOS PARA AMBIENTES DIVERSOS – DIPLOMA LEGAL QUE EXTRAPOLA OS NÍVEIS MÁXIMOS PERMITIDOS – AFRONTA AO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Prefeito do Município de Itapetininga, que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.141, de 22 de julho de 2016, que “*DISPÕE SOBRE O CONTROLE DE RUÍDOS, SONS E VIBRAÇÕES NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*”. Aduz que referida lei foi objeto de veto, mas foi promulgada por força do §8º, do artigo 54 da Lei Orgânica do Município de Itapetininga.

Entende o autor, que a matéria tratada no diploma legal traz

algumas incoerências técnicas e inviáveis de serem aplicadas pelo Município. Ademais, atribui obrigações aos particulares e determina à Administração a adoção de providências de grande monta, em virtude do universo de estabelecimentos atingidos, legislando sobre assunto relacionado à organização administrativa, com evidente interferência nas atividades e competências dos órgãos municipais, havendo afronta aos artigos 5º, 23, 24 §2º, 2 e 47, II, XIV da Constituição Estadual; artigos 2, 61, §1º, inciso II, alínea “e” e 69 da Constituição Federal.

Acrescenta que, no caso da emissão de ruídos de fontes móveis, tais como de veículos, por exemplo, existe regulamentação do CONTRAN, órgão normativo federal, não podendo a lei municipal contrariá-la, sob pena de violação ao princípio do pacto federativo.

Aduz, por outro lado, que a matéria tratada no diploma em comento é reservada à lei complementar, necessitando de quórum diferenciado para sua aprovação, tal como estabelecem os artigos 69 da CF, 23 da Constituição do Estado de São Paulo e 51 da Lei Orgânica do Município.

Sustenta que ocorreu, no caso concreto, violação ao princípio da reserva de iniciativa e da separação de poderes e desrespeito ao procedimento legislativo.

Foi concedida liminar para determinar a suspensão da norma impugnada (fls. 181/182).

A douta Procuradoria Geral do Estado deixou de oferecer a defesa do ato normativo impugnado pelo fato de se tratar de matéria de interesse exclusivamente local (fls. 389/390).

A Câmara Municipal de Itapetininga deixou de prestar informações.

A digna Procuradoria Geral de Justiça ofereceu parecer opinando pela procedência da ação (fls. 395/408).

É o relatório.

Preliminarmente, consigne-se que a análise aqui fica limitada ao exame da existência de incompatibilidade entre a norma impugnada e a Constituição do Estado de São Paulo, sendo inviável o confronto com leis municipais ou infraconstitucionais.

A ação deve ser julgada procedente, não pelos vícios apontados pelo autor, mas pela violação ao princípio do pacto federativo.

Observa-se, antes de debater a questão da viabilidade da norma, que nas ações diretas de inconstitucionalidade a causa de pedir é aberta, o que possibilita no controle concentrado de inconstitucionalidade o acolhimento por fundamento ou parâmetro não

apontado na inicial.

Pois bem. Consagra a Carta Bandeirante no seu artigo 144 a independência do município no âmbito político, legislativo, administrativo e financeiro:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Referida independência deve se harmonizar com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

A Constituição Federal estabeleceu competência administrativa comum à União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios para a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas – art. 23, inc. VI.

Ainda, em seu art. 30, a Constituição Federal prevê que os municípios tem competência para legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (incisos I e II).

Por outro lado, a Constituição Paulista, no seu art. 181,

preconiza que “Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.”

Contudo, não obstante a possibilidade de edição de normas, pelo Município, que visem a proteção ao meio ambiente, o diploma legal impugnado (Lei nº 6.141/2016) afronta o princípio do pacto federativo, pois a matéria ali tratada é regulada por normas federais, dada a competência legislativa da União, que estabeleceu regras gerais acerca da poluição sonora.

Neste ponto, bem observou a douta Procuradoria Geral de Justiça:

“(…)

A pretexto de exercer competência suplementar com fundamento no art. 30, II, da Constituição da República, não há espaço para o legislador municipal sobrepor normas locais à regulamentação da União.

A competência suplementar do município aplica-se, nos assuntos que são da competência da legislativa da União ou dos Estados, àquilo que seja secundário ou subsidiário relativamente à temática essencial tratada na norma superior.

Na hipótese em questão, caberia ao Município, diante dos usos e costumes locais, definir qual seria o período considerado como

diurno ou noturno, mas não tratar detalhadamente sobre normas gerais a respeito do controle de ruídos, sons e vibrações no âmbito local.

(...).

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.

Dessa forma, no conflito normativo aqui analisado, conclui-se que a Lei nº 6.141, de 22 de julho de 2016, do Município de Itapetininga, violou a repartição constitucional de competências, que é a manifestação mais contundente do princípio federativo, operando, por consequência desrespeito a princípio constitucional estabelecido.

Essa é a razão pela qual restou configurada, no caso, a ofensa ao disposto no art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

(...)." (fls. 404/405)

Assim, a União, editou a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, atribuindo-lhe competência para editar normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, as quais poderão ser suplementadas por Estados e Municípios nos seguintes termos:

“Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as

fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

(...)

§ 1º. Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º. Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.”

O CONAMA editou as Resoluções nº 001/1990 e 002/1990 que respectivamente dispõem “sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política” e “sobre o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora – Silêncio”, estabelecendo como prejudiciais à saúde e ao meio ambiente

equilibrado emissão de sons e ruídos superiores aos previstos nas Normas NBR nº 10.151 e 10.152, expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Conclui-se, portanto, que a União estabeleceu normas que estabelecem os padrões aceitáveis para emissão de ruído. Em decorrência da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/1981, não há como negar o caráter geral dessas regras. Logo, não se pode permitir qualquer previsão que seja contrária ou menos restritiva.

No caso da Lei nº 6.141/2016, os valores em decibéis ali permitidos excedem aqueles trazidos pelas NBR 10.151 e 10.152, o que evidencia prejuízo da segurança e do equilíbrio ambiental, afetando os destinatários da proteção contra a poluição sonora.

Em suma, ao editar a Lei 6.141/2016, o Município de Itapetininga suplantou os limites da autonomia municipal (estabelecidos nos incisos I e II da Constituição Federal), invadindo a competência concorrente legislativa da União e Estados no que concerne à proteção do meio ambiente e controle da poluição contida no art. 24, VI, da Constituição Federal.

O C. Órgão Especial já se manifestou em casos análogos aos autos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –

ARTIGOS 5º, INCISO III, E 6º, DA LEI Nº 4.500, DE 27 DE AGOSTO DE 2007, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 5.465, DE 07 DE MARÇO DE 2016, AMBAS DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ, QUE "DISPÕE SOBRE SONS URBANOS, FIXA NÍVEL E HORÁRIO EM QUE SERÁ PERMITIDA SUA EMISSÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", E, POR ARRASTAMENTO, DO DECRETO Nº 6.535, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2007 – NORMA QUE TRATA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE – ASSEGURADA COMPETÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL, NOS MOLDES DOS ARTIGOS 23, INCISO VI, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – AUTONOMIA QUE, PORÉM, DEVE SER EXERCIDA DE MODO A SE COMPATIBILIZAR COM AS NORMAS EDITADAS PELOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS (UNIÃO E ESTADO) – LEI Nº 6.938/1981 QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E INSTITUI O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA – EXISTÊNCIA DE RESOLUÇÕES (NºS 001/1990 E 002/1990) QUE ESTABELECEM CRITÉRIOS E NÍVEIS MÁXIMOS DE EMISSÃO DE SONS E RUÍDOS PARA AMBIENTES DIVERSOS, COM AZO EM NORMAS DA ABNT (NBR 10.151 E 10.152) – DISPOSITIVOS IMPUGNADOS QUE EXCEPCIONAM DETERMINADAS ATIVIDADES DAS RESTRIÇÕES LEGAIS DE ÂMBITO FEDERAL, REVELANDO O DESBORDO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL NA HIPÓTESE – PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS – PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE.”

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2152199-16.2016.8.26.0000, Relator(a): Francisco Casconi; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 14/12/2016; Data de registro: 19/12/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei no 5.230, de 04 de dezembro de 2.003, do Município de São Bernardo do Campo, alterando o art. 374, da Lei Municipal nº 4.974/01 (Código de Posturas), excluiu ruídos causados por vozes, cânticos ou instrumentos musicais, produzidos no interior de escolas, clubes, igrejas, templos ou outros locais especialmente destinados a cultos religiosos, entre 8h e 22h, da sujeição às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT. Ofensa aos arts. 1º e 144 da CE. Violação do princípio federativo. Ação procedente.”

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2139153-92.2015.8.26.0000, Relator(a): Evaristo dos Santos; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 27/01/2016; Data de registro: 28/01/2016)

Ante o exposto, julga-se PROCEDENTE a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.141, de 22 de julho de 2016, do Município de Itapetininga.

JOÃO NEGRINI FILHO
Relator