



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Gabinete da Advocacia-Geral do Estado do Estado de Minas Gerais

Interessados: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Número: 16.373

Data: 31 de agosto de 2021

Classificação temática: Direito Constitucional. Direito Ambiental.

Ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 2º DA LEI ESTADUAL Nº 7.308, DE 1978. POLUIÇÃO SONORA. SUPOSTO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR INCOMPATIBILIDADE COM NORMA FEDERAL. NÃO CONFIGURADO. EFICÁCIA SUSPENSÃO.

1. O CONAMA é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, ao qual compete, nos termos da Lei Federal nº 6.938, de 1981, expedir normas de caráter geral versando sobre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2. O art. 2º da Lei Estadual nº 7.308, de 1978, cuja redação foi dada pela Lei Estadual nº 10.100, de 1990, é anterior à edição da Resolução CONAMA nº 1, de 1990, sendo um produto da competência legislativa suplementar do Estado e não se podendo, assim, questionar sua inconstitucionalidade em face de norma posterior.

3. Os parâmetros mais permissivos contidos na legislação estadual relativamente aos níveis de pressão sonora considerados toleráveis tiveram sua eficácia suspensa ante a posterior regulamentação do CONAMA, nos termos do art. 24, § 4º, da CRFB.

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta remetida à análise desta Consultoria Jurídica pela d. Advogada-Geral Adjunta do Estado para o Consultivo, por meio do Despacho nº 2414/2021/AGE/GAB/ASSGAB (33897264), tendo por escopo suposta inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Estadual nº 7.302, de 21 de julho de 1978, com redação dada pelo art. 1º da Lei Estadual nº 10.100, de 17 de junho de 1990, objeto de investigação pelo c. *Parquet* estadual, nos autos do Inquérito Civil MPMG nº 0148.20.000125-0. É a redação do dispositivo legal citado, *in verbis*:

Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, consideram-se prejudiciais à saúde, à segurança ou ao sossego públicos quaisquer ruídos que
I - atinjam, no ambiente exterior do recinto em que têm origem, nível de som superior a 10 (dez) decibéis - dB(A) acima do ruído de fundo existente no local, sem tráfego;

II - independentemente do ruído de fundo, atinjam, no ambiente exterior do recinto em que têm origem, nível sonoro superior a 70 (setenta) decibéis - dB(A), durante o dia, e 60 (sessenta) decibéis - dB(A), durante a noite, explicitado o horário noturno como aquele compreendido entre as 22 (vinte e duas) horas e as 6 (seis) horas, se outro não estiver estabelecido na legislação municipal pertinente.

§ 1º - Para os efeitos desta Lei, as medições deverão ser efetuadas com aparelho medidor de nível de som que atenda às recomendações da EB 386/74, da ABNT, ou das que lhe sucederem.

§ 2º - Para a medição e avaliação dos níveis de ruído previstos nesta Lei, deverão ser obedecidas as orientações contidas na NBR-7731, da ABNT, ou nas que lhe sucederem.

§ 3º - Todos os níveis de som são referidos à curva de Ponderação (A) dos aparelhos medidores.

§ 4º - Para a medição dos níveis de som considerados nesta Lei, o aparelho medidor de nível de som conectado à resposta lenta deverá estar com o microfone afastado, no mínimo, 1,50m (um metro e cinquenta centímetros) da divisa do imóvel que contém a fonte de ruído e à altura de 1,20m (um metro e vinte centímetros) do solo.

§ 5º - O microfone do aparelho medidor de nível de som deverá estar sempre afastado, no mínimo, 1,20m (um metro e vinte centímetros) de quaisquer obstáculos, bem como guarnecido com tela de vento.

2. A apuração conduzida pela 2ª Promotoria de Justiça de Lagoa Santa, provocada pela Manifestação da Ouvidoria do MPMG nº 422652062020-1, cogita a inconstitucionalidade vertical do artigo acima colacionado, por presumida afronta aos padrões de emissão de ruídos definidos pela Resolução CONAMA nº 1, de 8 de março de 1990, sendo os parâmetros trazidos naquele mais permissivos que os contidos nesta, bem como a possibilidade de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do referido vício.

3. A denúncia recebida pela Ouvidoria do *Parquet* teve como mote

decisão proferida no âmbito da Ação Civil Pública nº 0148.15.005884-7, a qual indeferiu pedido liminar com fundamento na previsão contida no questionado art. 2º da Lei nº 7.302, de 1978.

4. Instada a manifestar-se através do Ofício nº 092/2ªPJLS (32612639), da lavra da Promotora de Justiça Mirella Giovanetti Vieira, esta Advocacia-Geral do Estado, pelo Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº 1058/2021 (32613177), remeteu o expediente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), para obtenção de subsídios técnicos.

5. Em atenção à solicitação da AGE, a Diretoria de Inteligência e Ações Especiais (DIAE) da Pasta emitiu a Nota Técnica nº 14/SEMAD/DIAE/2021 (33305108), cuja conclusão foi no sentido de que

a Resolução CONAMA 01/1990 e a Lei Estadual 7.302/1978 apresentam pontos divergentes com relação aos limites de pressão sonora. Enquanto a norma federal, com base na NBR-10.151/2019, distingue os limites em função dos tipos de áreas habitadas, a norma estadual não apresenta essa diferenciação, o que torna a primeira mais restritiva para áreas de uso residencial e mistas. Contudo, destaca-se que os limites de pressão sonora definidos para áreas predominantemente industriais na NBR-10.151/2019 são coincidentes com aqueles definidos na Lei Estadual. Além disso, o término do período noturno definido no âmbito estadual diverge daquele disposto na NBR.

6. Por recomendação da DIAE, e após análise desta, o Processo SEI! nº 1080.01.0056326/2021-92 foi encaminhado à Diretoria de Apoio Normativo (DANOR) da SEMAD. Esta, por intermédio do Memorando.SEMAD/DANOR nº 22/2021, onde há remissão ao Memorando.SEMAD/DATEN nº 182/2021 (33320520), de autoria da Diretoria de Apoio Técnico e Normativo (DATEN), confirmou a manifestação anterior da DIAE no sentido de que a legislação estadual seria mais permissiva quanto aos níveis de pressão sonora toleráveis do que a legislação federal, tendo por base a NBR 10151:2019 Versão Corrigida: 2020, expedida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), à qual se refere a Resolução CONAMA nº 1/1980.

7. A referida norma técnica estabelece os limites de ruídos para “ambientes externos às edificações, em áreas destinadas à ocupação humana, em função da finalidade de uso e ocupação do solo para períodos distintos”. Comparativamente, somente em relação às áreas predominantemente industriais haveria uma coincidência entre os valores de decibéis indicados na Lei Estadual e na Resolução do CONAMA. Já no que tange aos critérios técnicos para medição dos níveis de som e à avaliação de ruídos, a Lei Estadual alude a Normas ABNT já canceladas, enquanto o normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente novamente indica a observância da NBR 10.151, que conta com maior nível de detalhamento e abrangência metodológicos.

8. Ainda conforme manifestações das Diretorias da SEMAD, os questionamentos quanto à prevalência da Resolução CONAMA sobre a Lei Estadual têm sido comuns, inclusive jurisprudencialmente, motivando a remessa do expediente para manifestação do órgão de advocacia pública estadual relativamente à constitucionalidade da lei, em atenção às competências previstas no Decreto Estadual nº 47.963, de 28 de maio de 2020, em especial no inciso XVII do art. 1º.

9. Após análise da área técnica, conforme breve relatório aqui

alinhavado, passamos à análise jurídica da questão.

PARECER

10. A consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, representou uma “virada ecológica”^[1] jurídico-constitucional, passando a proteção ambiental e seus corolários de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental a compor o cerne do ordenamento jurídico pátrio. Está ele essencialmente vinculado à materialização dos direitos e garantias fundamentais, em especial do direito à vida, sendo considerado típico direito de terceira geração, titularizado pela coletividade e inexaurível^[2]. Trata-se, portanto, de verdadeira cláusula pétrea constitucional, não passível de abolição, conforme art. 60, § 4º, inciso IV, da CF.

11. Componentes do arcabouço axiológico do Direito Ambiental, harmonizam-se, dentre outros, os princípios do limite, que indica como poder-dever estatal a definição de padrões de qualidade ambiental a serem observadas individualmente; da prevenção e da precaução, os quais visam à inibição de riscos de danos em potencial, para atividades conhecidamente perigosas, ou de perigo potencial, no caso de danos considerados em abstrato^[3].

12. Atribuindo substancialidade a esses princípios, a Constituição Federal “estabeleceu um **mapa institucional**, recortando atribuições e competências para os diversos entes estatais com o propósito de assegurar efetividade à proteção ecológica”^[4]. Assim, trouxe elencadas nos arts. 23 e 24, respectivamente, as competências executivas comuns e legislativas concorrentes dos entes federativos em matéria ambiental, sendo as segundas as de maior relevância para a presente análise. Desta monta, prevê o art. 24 competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “*proteção do meio ambiente e controle da poluição*” (inciso VI).

13. A previsão de competências legislativas concorrentes no Texto Maior de 1988 baseia-se na lógica da verticalização, conjugada ao princípio da predominância de interesses, ao contrário da repartição privativa, que se dá de forma horizontal. Nesse sentido, à União cabe editar normas de caráter geral (art. 24, § 1º) e interesse predominantemente nacional; aos Estados compete a normatização suplementar (art. 24, § 2º) e em prol do interesse predominantemente regional; e aos Municípios, a complementação das normas federais e estaduais (art. 30, inciso II) e a disciplina de assuntos de interesse predominantemente local. Deve, portanto, haver um respeito pelos espaços político-jurídicos de cada ente político para a realização dos objetivos consagrados pela Constituição. Os entes descentralizados somente terão competência plena na hipótese de a União não exercer sua competência legiferante de caráter geral (art. 24, § 3º).

14. No tocante à proteção ambiental, o exercício das competências legislativas concorrentemente atribuídas aos entes da Federação, cujo arranjo é denominado por Sarlet e Fensterseifer como um “**condomínio legislativo ecológico**”^[5], é marcado pela configuração de um verdadeiro dever de cooperação que, junto ao princípio da subsidiariedade, informa o **federalismo cooperativo ecológico**.

15. Perceba-se que o supramencionado inciso VI do art. 24 da CF, em razão de sua amplitude, comportaria uma regra geral para o exercício da competência legislativa protetiva ambiental. A partir desse dispositivo, direciona-se a criação das fontes formais do Direito Ambiental em nível infraconstitucional, onde, efetivamente, regula-se a matéria juridicamente.

16. Em âmbito nacional, o arcabouço normativo expedido pela União traz o **parâmetro mínimo de proteção normativa** a ser seguido pelas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores nas esferas estadual e municipal. A esses caberia, portanto, *“somente avançar em relação ao referido standard mínimo de proteção legislativa, sob pena de incidirem em práticas legislativas inconstitucionais”*^[6]. Uma das normas federais que cumprem tal papel de regra geral de observância obrigatória é a **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**, marco legislativo ambiental pátrio que, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação, bem como instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

17. Dentre os órgãos constituintes do SISNAMA, a Lei Federal nº 6.938, de 1981, previu, no art. 6º, inciso II, o CONAMA, atribuindo-lhe natureza consultiva e deliberativa, com a finalidade de *“assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais”*, além de *“deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”*. Sobre as competências do órgão, de forma alinhada ao conteúdo do art. 8º da Lei Federal nº 6.938, de 1981, prevê o Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990, com as alterações promovidas pelo Decreto Federal nº 3.942, de 27 de setembro de 2001:

Art. 7º Compete ao CONAMA:

I - **estabelecer**, mediante proposta do IBAMA, **normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras**, a ser **concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios** e supervisionada pelo referido Instituto;

(...)

V - **estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição** causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VI - **estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais**, principalmente os hídricos;

(...)

VIII - **deliberar**, no âmbito de sua competência, **sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida**;

(...)

XI - **propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais**;

(...)

XVIII - **deliberar, sob a forma de resoluções**, proposições, recomendações e moções, **visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente**; e

(...)

§ 1º As normas e os critérios para o licenciamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras deverão estabelecer os requisitos necessários à proteção ambiental.

(...)

§ 3º Na fixação de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, o CONAMA levará em consideração a capacidade de auto-regeneração dos corpos receptores e a necessidade de estabelecer parâmetros genéricos mensuráveis.

18. Nesse diapasão, as resoluções editadas pelo CONAMA também constituem uma fonte formal ou normativa do Direito Ambiental. Sendo órgão vinculado ao Poder Executivo, seu poder normativo não possui o condão de equiparar-se ao poder legiferante *stricto sensu*, sob pena de violação à separação de Poderes, mas sim de promover a regulamentação necessária para dar à lei o devido cumprimento, sendo parte fundamental dessa atuação a elaboração de padrões técnicos para determinadas áreas ambientais, especialmente para definição de parâmetros protetivos, a exemplo do estabelecimento de diretrizes gerais para avaliação de impactos ambientais (Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986), da criação do Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotivos (Resolução CONAMA nº 18, de 6 de maio de 1986) e da definição de critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política (**Resolução CONAMA nº 1, de 1990**).

19. Assim, a atuação do CONAMA deve estar alinhada à legislação constitucional e infraconstitucional federal, mormente a própria Lei Federal que o instituiu, não podendo extrapolar o conteúdo das normas expedidas pelo Congresso Nacional. Não obstante, no caso do exercício da competência legislativa suplementar e complementar por Estados e Municípios, a própria Lei Geral da Política Nacional do Meio Ambiente prevê a necessária reverência aos regulamentos instituídos pelo Conselho. É a previsão dos §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei Federal nº 6.938, de 1981:

§ 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.

20. A própria Lei Federal nº 6.938, de 1981, definiu como princípio da Política Nacional do Meio Ambiente o "*controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras*" (art. 2º, inciso V), definindo, em seu art. 3º:

III - **poluição**, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - **poluidor**, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

21. Sendo a pressão sonora excessiva uma modalidade de poluição, tendo em vista prejudicar a higidez ambiental, principalmente sob o aspecto da saúde e da qualidade de vida da população, bem como representar uma forma adversa de propagação de energia (ondas sonoras), compete ao CONAMA, portanto, estabelecer normas e padrões para seu controle e a manutenção do equilíbrio ambiental e à sadia qualidade de vida (cf. atribuições previstas nos arts. 8º da Lei Federal nº 6.938, de 1981, e 7º do Decreto Federal nº 99.274, de 1990). Nesse sentido:

No âmbito da conceituação e definição legal, a poluição sonora é, sem dúvida, uma forma de poluição ambiental. Ela degrada as características do equilíbrio do meio aéreo. Assim se assume no primeiro “considerando” da Resolução CONAMA nº 01/90, ao reconhecer que “os problemas dos níveis excessivos de ruído estão incluídos entre os sujeitos ao Controle da Poluição de Meio Ambiente”.

O ar, no qual o ruído passivo é lançado, é um recurso ambiental por excelência, essencial à vida humana. Não pertence a uma pessoa, ou grupo, mas a todos. Pessoas, comerciantes e organizações não têm o direito de emitir ruídos ao bel prazer, como se o som se restringisse aos limites de sua propriedade. Ao contrário, têm a **obrigação de usar o bem comum de maneira compatível com os demais usuários.**^[7]

22. A referida obrigação de uso do bem comum de maneira compatível com os demais usuários é balizada pelos preceitos regulamentadores emanados do CONAMA e deve ter prevalência em nível nacional, regional e local, sendo o Conselho a instância tecnicamente capacitada a estudar os níveis de ruído e pressão sonora considerados aceitáveis à conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim leciona Paulo Affonso Leme Machado^[8]:

Em razão do sistema constitucional de repartição de competências, já estudado genericamente, assinalamos que as diretrizes da Resolução 001/90 - CONAMA, incorporando os valores da NBR 10.151 (sic), são “normas gerais”, conforme o art.

24, § 1º, da Constituição Federal. Assim, os estados e os municípios podem suplementar esses valores, para exigir mais, isto é, fixar índices menores de decibéis no sentido de aumentar a proteção acústica. Contudo, **estados e municípios não poderão diminuir os índices de conforto acústico apontados na norma federal.** (g.n.)

23. Confirmando o entendimento ora esposado, é remansosa a jurisprudência do e. TJMG, inclusive em relação à prevalência dos parâmetros previstos na Resolução CONAMA nº 1, de 1990, em detrimento dos contidos na Lei Estadual nº 7.302, de 1978, que com aqueles estejam em desacordo^[9]:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. POLUIÇÃO SONORA. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO AOS PARÂMETROS PREVISTOS NA RESOLUÇÃO Nº 01/90 DO CONAMA. EMISSÃO DE RUÍDOS EM NÍVEIS SUPERIORES AOS ÍNDICES PREVISTOS PELA NBR 10151 DA ABNT. IGREJA. CULTO RELIGIOSO. REVELIA. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUTO DE VISTORIA. CONSTATAÇÃO IRREGULARIDADE. DETERMINAÇÃO PARA SANAR VICIO. POSSIBILIDADE. DECISÃO MANTIDA.

- A Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 3º, inciso III, alínea "e", classifica como poluição a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

- Como se sabe, o som consiste em energia em circulação, de modo que, ultrapassando os limites máximos fixados pelo legislador ordinário ou administrativo, transforma-se em poluição sonora e passa a ser encarado como agente transgressor do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado.

- O fato de se tratar de Igreja a parte fiscalizada não torna decisão que determina a regularização de problema verificado sob pena de suspensão em ato inconstitucional porque a Carta Magna prevê o livre exercício dos cultos, porque não é diferente de ninguém e se esta agindo em desconformidade com a Lei, deve ser cientificada a regularizar sob pena de sanções mais graves.

- De acordo com decisão do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, no julgamento do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0145.09.543651-8/003, a Resolução nº 01/90 do CONAMA, ao dispor sobre critérios de padrões de emissão de ruídos e fazer referência aos índices contidos na NBR 10.151/00, da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), além de constitucional, há de ser compreendida, à luz dos §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei nº 6.938/81, como norma de caráter geral, cuja normatividade, por alcançar as três esferas da federação, revela-se obstativa da eficácia dos dispositivos estaduais até então vigentes naquilo que lhe fossem contrários (art. 24, § 4º, CR), exemplo da Lei Estadual nº 10.100/90.

- Apuradas medições superiores aos níveis máximos previstos na NBR 10.151/00 para áreas urbanas residenciais ou mistas, **aquele que estiver agindo em desacordo com a lei deverá se adequar a legislação federal de combate à poluição sonora, uma vez que a incolumidade do meio ambiente, informada pelos princípios da precaução e da prevenção, não pode ser comprometida por interesses particulares.** (TJMG - Apelação Cível 1.0000.20.554002-4/001, Relator(a): Des.(a) Alexandre Santiago , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/03/2021, publicação da súmula em 29/03/2021)

EMENTA: ADI. DIREITO AMBIENTAL. REDUÇÃO DE ÁREA DE ESTAÇÃO ECOLÓGICA. ART. 84 E ANEXO VI DA LEI 22.796, DE 28.12.2017, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. RISCO EFETIVO DE DESTRUIÇÃO DO PATRIMÔNIO COLETIVO, DEFINIDO NA CF COMO DE USO COMUM. PEDIDO PROCEDENTE.

- O Direito Ambiental não pode ser visto com o mesmo enfoque das matérias tradicionais do Direito. É ramo importantíssimo para a garantia da qualidade da vida social, bem como para a proteção das diversas formas de vida, recursos minerais, florestais e hídricos. Estuda os problemas ambientais e suas interligações com o homem, visando a proteção do meio ambiente para a melhoria das condições de vida como um todo.

- Nosso ordenamento jurídico consagra, por isso, o princípio da prevenção, associado, constitucionalmente, aos conceitos fundamentais de equilíbrio ecológico e desenvolvimento sustentável; o primeiro significa a interação do homem com a natureza, sem danificar-lhe os elementos essenciais. O segundo prende-se à preservação dos recursos naturais para as gerações futuras.

- Quando se trata de competência comum, a Lei Estadual pode agravar as condições da lei geral, mas nunca atenuar. Se atenua, contraria a lei federal. E se contraria a lei federal, a ser acatada como norma geral, ofende a Constituição.

- Ao elaborar uma norma estadual (ambiental), é imprescindível que o Estado observe a norma federal, com os parâmetros definidos pelas Resoluções estabelecidas inclusive pelo CONAMA, não podendo restringir as normas gerais.

- Em outros termos, se o Estado - via Executivo ou Legislativo - reduz a área de uma Estação Ecológica sem um estudo prévio (que é o que parece ter ocorrido), incide em conduta vedada segundo o plano constitucional, visto que a finalidade da norma, no direito ambiental, é traduzida como a necessidade de defesa do meio ambiente, e, por consequência, da proteção da vida e da qualidade de vida da coletividade, com o que se adota no Brasil o princípio "in dubio pro natura", que resume uma das mais importantes regras de hermenêutica jurídica em matéria ambiental.

- Segundo CANOTILHO, o "Estado ambiente" "dá guarida às exigências de os Estados e as comunidades políticas conformarem as suas políticas e estruturas organizatórias de forma ecologicamente auto-sustentada. De qualquer forma, o Estado ambiental terá de ser um Estado de direito." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.016392-3/000, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 14/08/2020, publicação da súmula em 28/09/2020)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. MEIO AMBIENTE. POLUIÇÃO SONORA. NÍVEL DE RUÍDOS. RESOLUÇÃO 01/1990 DO CONAMA E NBR 10.151 DA ABNT. NORMA DE CARÁTER GERAL. VINCULAÇÃO DAS NORMAS ESTADUAL E MUNICIPAL. MULTA DIÁRIA. PROPORCIONALIDADE. REDUÇÃO. RECURSO PROVIDO EM PARTE.

1. A União, exercendo a competência legislativa constitucional concorrente, e com amparo na Lei 6.938, de 1981, editou a Resolução 01/1990 por meio do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA -, que dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos.

2. Este Tribunal declarou a constitucionalidade da norma de caráter geral, consubstanciada na Resolução 01/90, do CONAMA, no âmbito da Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0145.09.543651-8/003, inclusive no que se refere a sua vinculação às três esferas da federação.

3. Assim, tanto a Lei Estadual 10.100, de 1990, quanto a Lei Municipal 2.060, de 2008, não possuem eficácia no ponto em que contrariarem a disciplina da Resolução 01/90, do CONAMA, notadamente no que diz respeito à observância dos índices máximos de ruídos previstos na NBR 10.151 da ABNT.

4. A fixação de multa destinada a coagir os requeridos ao cumprimento das obrigações de fazer determinadas na sentença deve ser acompanhada da limitação do valor, caso constatada sua desproporcionalidade. (TJMG - Apelação Cível 1.0390.14.002409-7/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Roberto de Faria , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/11/2018, publicação da súmula em 14/12/2018)

24. Como exposto na análise técnica das unidades da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Nota Técnica nº 14/SEMAD/DIAE/2021, Memorando SEMAD/DATEN nº 182/2021 e Memorando SEMAD/DANOR nº 22/2021), a Resolução CONAMA nº 1, de 1990, previu como paradigma para aferição dos níveis aceitáveis de pressão sonora a NBR-10.151 da ABNT, nos seguintes termos:

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-10.1517 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

25. A referida Norma Brasileira, que é atualizada periodicamente, possui como objetivos estabelecer limites de níveis de pressão sonora para ambientes externos às edificações, em áreas destinadas à ocupação humana, em função da finalidade de uso e ocupação do solo; requisitos para avaliação em ambientes internos; e procedimentos (i) para medição e avaliação dos níveis de pressão sonora em ambientes externos às edificações sem áreas destinadas à ocupação humana, em função da finalidade de uso e ocupação do solo; (ii) para medição e avaliação de níveis de pressão sonora em ambientes internos às edificações provenientes de transmissão sonora aérea ou de vibração da edificação, ou ambos; (iii) para avaliação de som total, específico e residual; e (iv) para avaliação de som tonal, impulsivo, intermitente e contínuo.

26. Percebe-se, pelo quadro comparativo de limites de níveis de pressão sonora estabelecidos na Resolução do CONAMA e da Lei Estadual, apresentado pela Diretoria de Apoio Técnico e Normativo da SEMAD (33320520), que apenas em relação às áreas predominantemente industriais os valores de decibéis considerados aceitáveis são coincidentes. Para as demais áreas, o normativo estadual demonstra-se mais permissivo que a regulamentação a nível federal, ao estabelecer níveis mais elevados de decibéis para que os ruídos sejam reputados prejudiciais à saúde, à segurança ou ao sossego públicos. Também o horário noturno, período em que o limite de ruído tolerável é inferior, previsto na Lei Estadual é reduzido em relação ao estabelecido na Resolução CONAMA, sendo considerado entre 22h e 6h no primeiro caso e 22h e 7h, no segundo.

27. Além disso, conforme consignado na análise da SEMAD/DATEN (33320520), os critérios técnicos para a medição sonora constantes na Lei Estadual do Silêncio, mais especificamente nos §§ 1º a 5º do objetado art. 2º, tem por base Normas da ABNT não mais em vigor, quais sejam, a EB 386/1974, que regulamentava a NBR 5480:1974, cancelada em 30/01/1990, e a NBR-7731:1983, cancelada em 14/10/2013^[10]. Tais critérios tiveram tratamento pela NBR-10.151, referenciada na Resolução CONAMA nº 1, de 1990, possuindo atualmente maiores níveis de detalhamento metodológico e abrangência.

28. Sendo o art. 2º da Lei Estadual nº 7.302, de 1978, mais permissiva que a Resolução CONAMA nº 1, de 1990, não é possível cogitar do sobrepujamento das previsões desta por aquela.

29. Todavia, não há que se falar em vício de constitucionalidade do dispositivo estadual, posto ser inadmissível a inconstitucionalidade retrógrada ou congênita, sendo tal vício sempre superveniente. A Lei Estadual nº 7.302, de 1978, e a Lei Estadual nº 10.100, de 1990, foram editadas no exercício da competência legislativa suplementar dos Estados, enquanto inexistente, a nível federal, norma de caráter geral a disciplinar a proteção em face da poluição sonora. Somente a partir do momento em que a União exerceu seu poder regulamentar, com a publicação da Resolução CONAMA nº 1, de 1990, normas estaduais e municipais anteriormente vigentes e com ela incompatíveis tiveram sua eficácia suspensa.

30. O TJMG enfrentou a questão ao julgar a Arguição de

Inconstitucionalidade nº 1.0145.09.543651-8/003, oportunidade em que consolidou o seguinte entendimento:

EMENTA: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. RELEVÂNCIA. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. ARTIGO 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO CONHECIDA. É relevante o incidente de inconstitucionalidade quando o julgamento pelo órgão fracionário incumbido do conhecimento do processo em que se suscitou a arguição não puder ser feito independentemente da questão constitucional, consoante preconiza o art. 297, § 1º, IV, do RITJMG. (Des. Wander Marotta)

MÉRITO - POLUIÇÃO SONORA - LIMITES - RESOLUÇÃO Nº01/90 DO CONAMA E ART. 2º, II, DA LEI ESTADUAL Nº10.100/90 - CONSTITUCIONALIDADE - INCIDENTE REJEITADO. O CONAMA, enquanto órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, possui autorização legal para editar resoluções que visem a proteção do meio ambiente, nos termos do art. 6º da Lei 6.938/81. **É constitucional a Resolução nº 01/90, do CONAMA, que dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos, consistindo em norma de caráter geral, à qual devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição República e do artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.938/81. O art. 2º, II, da Lei nº10.100/90, foi editado pelo Estado de Minas Gerais no exercício de competência legislativa plena (art. 24, §3º da CR) quando a Resolução nº01/90 ainda não integrava o ordenamento jurídico pátrio, de forma que a superveniência da referida norma federal não tem o condão de ensejar sua inconstitucionalidade, mas tão somente de suspender sua eficácia naquilo em que for contrário àquela.** (art. 24, §4º, da CR) Examinada a questão constitucional, a verificação, na espécie vertente, se o art. 2º, II da Lei Estadual 10.100/90 contraria a Resolução nº01/90, do CONAMA, restringe-se à questão da legalidade, não à da constitucionalidade, devendo ser dirimida pelo Órgão Fracionário. (Des. Belizário de Lacerda)

(TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0145.09.543651-8/003, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 10/06/2015, publicação da súmula em 26/06/2015)

31. A suspensão da eficácia da norma estadual em face de sua incompatibilidade com norma geral federal posterior se dá nos termos do § 4º do art. 24 da Constituição Federal, cuja redação dispõe: *“A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”*.

CONCLUSÃO

32. Pelo exposto, conclui-se que o art. 2º da Lei Estadual nº 7.302, de

1978, não padece de vício de inconstitucionalidade, não sendo cabível, no caso em monta, a propositura de ADI. O dispositivo objeto de investigação no âmbito do Inquérito Civil MPMG nº 0148.20.000125-0, após a edição da Resolução CONAMA nº 1, de 1990, em suma, teve sua eficácia suspensa, nos termos do art. 24, § 4º, da Constituição Federal, devendo ser observados, nas esferas estadual e municipal, os limites de pressão sonora dispostos no ato normativo federal.

É o parecer. S.m.j.

Belo Horizonte, 31 de agosto de 2021.

Liana Portilho Mattos
Procuradora do Estado
OAB/MG 73.135 – Masp 665.718-3

Aprovado pelo

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Wallace Alves dos Santos

Aprovado pelo

Advogado-Geral do Estado

Sérgio Pessoa de Paula Castro

[1] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 93.

[2] Nesse sentido, decidiu o colendo Supremo Tribunal Federal: “O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas,

negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade”. [MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995]

[3] Cf. TRENNEPOHL, Terence. *Manual de Direito Ambiental*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

[4] SARLET; FENSTERSEIFER. *Op. Cit.*, 2020, p. 327.

[5] *Ibidem*, p. 344.

[6] *Ibidem*, p. 129.

[7] ZAJARKIEWICCH, Daniel Fernando Bondarenco. *Poluição Sonora Urbana: principais fontes. Aspectos jurídicos e técnicos*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito das Relações Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2010, p. 33-34. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp136499.pdf>>. Acesso em 30 ago. 2021.

[8] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 642, *apud* ZAJARKIEWICCH, *op. cit.*, p. 51. O texto original de Machado menciona a NBR 10.152, porém, como esclarecido por Zajarkiewicz, a Resolução CONAMA nº 1, de 1990, foi retificada, sendo a menção correta do normativo a NBR 10.151.

[9] Sobre a matéria, vide também: Apelação Cível 1.0148.17.004156-7/001, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/09/2020, publicação da súmula em 21/09/2020; Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.20.014846-8/001, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/06/2020, publicação da súmula em 25/06/2020; Agravo de Instrumento-Cv 1.0148.18.003842-1/001, Relator(a): Des.(a) Moacyr Lobato, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/03/2019, publicação da súmula em 19/03/2019; Apelação Cível 1.0079.13.036992-3/002, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 21/02/2019, publicação da súmula em 26/02/2019; Agravo de Instrumento-Cv 1.0148.17.008149-8/001, Relator(a): Des.(a) Moacyr Lobato, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/07/2018, publicação da súmula em 11/07/2018; Agravo de Instrumento-Cv 1.0148.17.003250-9/001, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/11/2017, publicação da súmula em 07/12/2017; Apelação Cível 1.0105.14.030587-8/001, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/09/2017, publicação da súmula em 15/09/2017

[10] As datas de cancelamento das referidas normas técnicas constam do catálogo da ABNT, disponível no endereço eletrônico: <<https://www.abntcatalogo.com.br/default.aspx>>.



Documento assinado eletronicamente por **Liana Portilho Mattos, Procurador(a)**, em 31/08/2021, às 21:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 06/09/2021, às 09:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 08/09/2021, às 11:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **34621328** e o código CRC **C89CED92**.

Referência: Processo nº 1080.01.0056326/2021-92

SEI nº 34621328