

PARECER CONSULTIVO n. 0905/2023

Interessado: CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS

Assunto: Consulta a respeito de Projeto de Lei de autoria do Poder Legislativo.

Ementa: CONSULTA. PROJETO DE LEI. COMBATE A POLUIÇÃO SONORA. POSSIBILIDADE DE.

I. RELATÓRIO

Trata-se de pedido de consulta realizado pela Câmara Municipal de Assis, de projeto de lei que dispõe sobre o controle da poluição sonora e os limites máximos de intensidade da emissão de níveis de ruído resultantes de atividades urbanas e rurais no município.

É o essencial a se relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Passando ao mérito da consulta, inicialmente cabe esclarecer que a opinião exarada no presente parecer não adentra no exame de conveniência e oportunidade da Administração Pública, tampou-

co vincula a decisão a autoridade responsável, uma vez que é baseada em entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, bem como na interpretação sistemática e geral sobre a matéria esposada no que se refere ao conjunto legal aplicável.

Inicialmente, quanto a competência legislativa, o projeto de lei tratar-se de matéria de direito ambiental e saúde pública. E nesse tocante à competência para legislar sobre meio ambiente, dispõe a Constituição Federal:

“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.”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Há competência paralela do Município em prol de sua preservação [Constituição Federal: 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].

E ainda, conforme dispõe o art. 191 da Constituição Bandeirante:

“O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.”.

O professor JOSÉ AFONSO DA SILVA define competência comum por:

“(c) comum, cumulativa ou paralela, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que assim pode ser exercido cumulativamente (art. 23); (...)” (“Curso de Direito Constitucional Positivo” Ed. Malheiros 21ª ed. 2002 p. 479).

É modalidade de repartição de competência administrativa que, segundo MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO:

“... é, em princípio, correlata à competência legislativa. Assim, quem tem competência para legislar sobre uma matéria tem competência para exercer a função administrativa quanto a ela. Entretanto, há todo um campo que é comum no plano administrativo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 23). Neste, todos esses entes federativos devem cuidar do cumprimento das leis, independentemente da origem federal, estadual, “distrital”, ou municipal.” (“Curso de Direito Constitucional” Saraiva 34ª Ed. 2008 p. 61).

Sintetiza, por seu turno PAULO AFFONSO LEME MACHADO:

“A competência para legislar, quando a União já editou uma norma geral, pressupõe uma obediência à norma federal, se editada de acordo com a Constituição Federal. Situa-se no campo da hierarquia das normas e faz parte de um sistema chamado de 'fidelidade federal'. Não é a mesma situação perante a implementação administrativa da lei (art. 23, da CF), onde não há hierarquia nas atuações das diferentes Administrações Públicas.” (“Direito Ambiental Brasileiro” Ed. Malheiros 18ª Ed. 2010 p. 121).

A respeito do papel desempenhado pelos Municípios nessa repartição de competências, o Eg. Supremo Tribunal Fede-

ral, ao fixar o Tema nº 145 de sua Repercussão Geral, fixou parâmetros a serem necessariamente observados:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do 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 Constituição Federal).” (RE nº 586.224/SP p.m.v. DJ-e 08.05.15 Rel. Min. LUIZ FUX).

São, portanto, 02 (dois) os requisitos ensejadores da competência do Município: (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos, ambos devidamente observados no presente caso. Impende considerar que a poluição sonora é amplamente disciplinada pela União, verificando-se a harmonia entre a Lei nº 6.212/17 e as normas federais sobre a matéria. Na escala federal, a Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA competência para “... 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” (art. 8º, VII). Nos termos da Resolução CONAMA nº 01/90, a qual “dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política”

De outra parte, a Resolução CONAMA nº 02/90, ao dispor sobre “o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora SILÊNCIO”, estabeleceu:

“Art. 3º Disposições Gerais:”

“- Compete ao IBAMA a coordenação do Programa SILÊNCIO;”

“- Compete aos estados e municípios o estabelecimento e implementação dos programas estaduais de educação e controle da poluição sonora, em conformidade com o estabelecido no Programa SILÊNCIO;”

“- Compete aos estados e municípios a definição das sub-regiões e áreas de implementação previstas no Programa SILÊNCIO;”

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

“- Em qualquer tempo este Programa estará sujeito a revisão, tendo em vista a necessidade de atendimento a qualidade ambiental.”

Insta salientar que as próprias normas federais versando sobre a poluição sonora, notadamente as Resoluções CONAMA nºs. 01/90 e 02/90 admitem que Municípios estabeleçam programas de controle de poluição sonora de acordo com suas peculiaridades, inclusive proibindo a emissão de ruídos sonoros, como dispôs a norma em questão, máxime quando limitada a questão à poluição sonora.

Quanto ao critério da separação dos poderes, não verifico qualquer violação, seja sob a ótica do vício de iniciativa, seja por intromissão do Legislativo na seara administrativa. O presente caso não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas.

Observe-se, ademais, a orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911, indicando que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

Assim, sem embargos a entendimento diverso, a míngua de maiores informações repassadas pela Consulente, a qual submeto essa modesta consulta, era o que havia a se margear.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após analisados os fatos e fundamentos declinados no presente parecer consultivo, sobre o prisma do princípio da legalidade, sem adentrar no exame de conveniência e oportunidade adstritos à Administração Pública, que emitimos, o presente parecer, conforme fundamentação supra.

É o parecer s.m.j. que colocamos a deliberação da Consulente.

São Paulo, 27 de março de 2023.

WILLIANS KESTER MILLAN
OAB/SP nº 309.947

