



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2026.0000546648

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2257545-39.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, é réu PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

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 FRANCISCO LOUREIRO (Presidente), CAMPOS MELLO, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, RICARDO FEITOSA, EUVALDO CHAIB, MARCIA DALLA DÉA BARONE, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, DONEGÁ MORANDINI, OSWALDO LUIZ PALU, PINHEIRO FRANCO, LÍGIA ARAÚJO BISOGNI, IRINEU FAVA, SILVIA ROCHA E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 3 de junho de 2026

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

VOTO Nº: 57306

ADIN Nº: 2257545-39.2025.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉU : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

INTERDO: ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Decreto nº 60.581, de 27 de setembro de 2021, do Município de São Paulo – Dispositivo que “regulamenta o controle de ruídos na execução de obras na construção civil no Município de São Paulo” – Regulamento autônomo – Norma de efeito primário que inova no ordenamento jurídico ao fixar limites e criar exceções, sendo passível de controle abstrato de constitucionalidade – Níveis máximos de intensidade de pressão sonora superiores aos limites definidos em âmbito federal pelas Resoluções CONAMA 001/1990 e 002/1990, e pelas NBR 10.151 e 10.152 – Violação ao pacto federativo e criação de inovação em detrimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – Ofensa aos arts. 144, 180, I, III e V, 191, 192 e 195, todos da Constituição Estadual, e aos arts. 23, III, IV e VI, 24, VI e VII, e 30, I, II e IX, da Constituição Federal – Normas gerais estabelecidas pela União em matéria ambiental – Exercício da competência legislativa concorrente pelo Município que deve se harmonizar com as regras federais sobre a mesma matéria, vedada disciplina menos protetiva ao meio ambiente no âmbito local – Tema 145 do STF – Não é de interesse local maior degradação ambiental – Constituição como parâmetro de controle de constitucionalidade, permitido o cotejo entre normas federais e a norma municipal apenas para constatação de que a União já exercera sua competência legislativa geral, invadida pelo Município – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** ajuizada pelo **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade do **Decreto nº 60.581, de 27 de setembro de 2021, do Município de São Paulo**, que “*regulamenta o controle de ruídos na execução de obras da construção civil no Município de São Paulo*”.

Alega ofensa aos arts. 111, 144, 180, I e V, 191 e 192, todos da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Constituição Estadual, e aos arts. 23, III, IV e V, 24, VI e VII, e 30, I, II e IX, da Constituição Federal, e à tese fixada pelo STF, no RE nº 586.224 (Tema 145), com repercussão geral, uma vez que o ato local em questão fixou limites considerados normais para agravamento permanente da poluição sonora por aumento do número de agentes emissores de sons e ruídos, estabelecendo níveis máximos de intensidade de pressão sonora superiores aos definidos em âmbito federal pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e Resoluções CONAMA 001/1990 e 002/1990, e pelas NBR 10.151 e NBR 10.152, conforme se afere do art. 2º do Decreto nº 60.581/2021, ora impugnado, além de estabelecimentos de situações não restritas a quaisquer limites (art. 3º do referido Decreto), usurpando a competência legislativa da União em matéria ambiental, violando, assim, o pacto federativo, com ofensa ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à razoabilidade. Pautando-se em precedentes deste E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para casos semelhantes, pede a procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos propostos na inicial.

Não houve pedido de liminar.

Informações prestadas pelo Sr. Prefeito do Município de São Paulo advogando, em preliminar, a inadmissibilidade de controle concentrado de constitucionalidade de decreto regulamentar, por se tratar esse último de norma de caráter secundário, cujo fito é apenas de efetuar o regramento dos artigos 113 e 146 da Lei nº 16.402/2016, com as especificações para as fiscalizações de obras públicas ou privadas geradoras de ruídos, havendo ofensa somente indireta, ou reflexa, à Constituição Estadual e Federal; advoga, também, que a alegação inicial se baseia em “*suposta desarmonia do Decreto Municipal nº 60.581/2021 com as disposições contidas nas Resoluções CONAMA nº 001/1900 e nº 002/1900, NBR 10151 e NBR 10152 – normas infralegais gerais.*” (grifo no original), o que, segundo sustenta, escapa ao âmbito cognitivo dos processos de controle concentrado de constitucionalidade, por se tratar de questão de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, pelo que postula a extinção do processo sem julgamento de mérito. Invoca precedentes jurisprudenciais no sentido da tese que defende.

Prossegue argumentando sobre a origem da norma impugnada, que ostenta caráter de regulamentar os supracitados artigos 113 e 146 da Lei de Uso e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/2016) no tocante ao controle de ruídos na execução de obras da construção civil neste Município, sendo que as sanções estabelecidas no decreto impugnado se fundamentam na Lei Municipal nº 16.642/2017 – Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo. Digressa sobre a carência regulamentar havida sobre o tema, uma vez que o Decreto Municipal nº 57.443/2016, não abarcava a fiscalização dos ruídos de obras, e que, sem o decreto hostilizado, não seria possível implementação de fiscalização das obras em andamento.

Destaca que na Ação Civil Pública nº 1048518-15.2018.8.26.0053 manejada pelo Ministério Público de São Paulo, cujo objeto era compelir a Municipalidade a fiscalizar as obras da construção civil, e foi extinta por sentença passada em julgado, o Município esclareceu os parâmetros técnicos e jurídicos que embasam a elaboração do Decreto impugnado, discussão que foi objeto de apreciação judicial com a participação do “Parquet”.

Defende que a Resolução CONAMA nº 01/1990 não estabelece critérios máximos de ruído para fiscalização de parte do Poder Público, ou seja, não estabelece os níveis limites de ruído permitidos, e que, embora preveja a observância aos níveis previstos na NBR 10.152, não trata de limites de emissão de ruído referentes a avaliação sonora de impacto ambiental, nem de regras de fiscalização de poluição sonora, escapando do escopo fiscalizatório do poder público. Da mesma forma quanto à ABNT NBR 10.151, que prevê inclusive que suas normas não substituem leis, decretos ou regulamentos. Entende haver predomínio do interesse local no enfrentamento da temática, a despeito da competência comum a todos os entes federativos (CF/88, art. 23). Assevera que a legislação municipal que trata do assunto poluição sonora decorrente de atividades no Município de São Paulo observou integralmente a Resolução CONAMA no tocante a emissão de ruídos, considerando os locais, horários e a natureza das atividades dos emissores, compatibilizando-os com a preservação da saúde e do sossego público.

Ressalta que na Lei nº 16.402/16 os parâmetros de incomodidade são estabelecidos, de forma primordial, para os usos não residenciais, aos quais as multas estabelecidas são aplicáveis, distinguindo obra de uso, pois esse último pressupõe uma edificação acabada, e afirma que as infrações relativas às obras estão no Código de Obras e Edificações, não estando lá tipificada a emissão excessiva de ruído. Conclui que não há



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

previsão de sanção para o descumprimento da norma em se tratando de obras da construção civil, que a única fiscalização relativa a níveis de ruído é a prevista no artigo 148, restrita a usos não residenciais, e que a própria NBR 10.151 prevê a necessidade de normas específicas para tratar de ruídos advindos de obras da construção civil pois a Lei nº 16.402/2016 não contemplou, daí a necessidade da edição do decreto impugnado.

Diz que o Decreto nº 60.581/2021, que regulamenta o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município de São Paulo, objeto desta ação direta, foi editado em razão do comando advindo do Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo (COE) – Lei nº 16.642/2017, pois, até então, não havia qualquer previsão regulamentar já que a Resolução CONAMA não determina os critérios máximos a serem observados, as normas técnicas não o fazem de maneira vinculante, e os critérios máximos de avaliação preconizados pela Lei nº 16.402/2016 não são aplicáveis ao ruído em obras, dotando a Municipalidade de discricionariedade para tanto, pois, apesar de se tratar de tema técnico, não há um conceito técnico definido sobre quanto de ruído uma obra pode emitir; mesmo assim, a elaboração do decreto impugnado embasou-se em critérios técnicos para bem normatizar o tema, como no artigo 2º ao prever que na execução de obras de construção civil poderá haver emissão de sons e ruídos até os limites de pressão sonora RLAeq de 85dB(A) para o período compreendido entre 7h e 19h, e de 59dB(A) para aquele compreendido entre 19h e 7h, o que se coaduna com a NBR 10.151, item 9.1, compatibiliza o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público, tendo adotado como critério máximo de emissão de ruído o menor valor previsto na Norma Regulamentadora NR-15 que estabelece as atividades consideradas insalubres.

Assente que o artigo 3º, II, do Decreto prevê que não estão restritas aos limites estabelecidos os ruídos advindos de obras públicas, uma vez que essas são indissociáveis do interesse público, em que pese a poluição sonora deva ser coibida, o que deve ser compatibilizado.

Defende ser contraditória a reanálise da matéria, o que já foi realizado no âmbito da ACP nº 1048518-15.2018.8.26.0053, intentada pelo MPSP, que, após a edição do presente Decreto, não recorreu da sentença de extinção do processo sem julgamento de mérito, anuindo aos termos da norma regulamentar quanto às obras de construção civil, e de improcedência quanto às obras públicas, operando coisa julgada, ou,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ainda que se entenda não haver coisa julgada quanto a parte relativa às obras da construção civil, nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade foi apontada pelo MPSP naquela ação, havendo vedação ao comportamento contraditório, o que, no seu entender, levaria à extinção do processo sem exame de mérito.

No mais, defende a legalidade e a constitucionalidade do Decreto Municipal nº 60.581/201, pela não usurpação da competência legislativa da União, com observância à tese fixada no Tema 145 em sede de repercussão geral pelo STF, ausente ofensa aos artigos 111, 144, 180, I e V, 191 e 192 da Constituição Estadual, ressaltando que sem o Decreto não haveria norma que autorize a fiscalização e o controle municipal dos ruídos produzidos pelas obras, destacando sua relevância para o Município, e que seu afastamento trará prejuízo ao interesse público e a toda a coletividade.

Apesar de devidamente intimada, a Procuradoria Geral do Estado deixou o prazo transcorrer “*in albis*”, cf. certificado a fls. 667.

A doutra Procuradoria-Geral de Justiça emitiu seu parecer final a fls. 672/695, pelo afastamento da preliminar, e, no mérito, pela procedência do pleito.

É o relatório.

Primeiramente, deve-se deixar aqui registrado que a análise da presente ação direta, em sede de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade estadual, será feita por este Colendo Órgão Especial no estrito cotejo do ato normativo impugnado com os preceitos de ordem constitucional, pelo que alegações de eventuais ofensas à ordem posta de natureza infralegal não será objeto de enfrentamento nestes autos.

Pois bem.

A presente ação direta visa à declaração de inconstitucionalidade do **Decreto nº 60.581**, de **27 de setembro de 2021**, que “*Regulamenta o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município de São Paulo.*”.

Eis o teor da norma impugnada, pela qual o Sr. Prefeito do Município de São Paulo, Ricardo Nunes, DECRETA:

Art. 1º O controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município de São Paulo fica regulamentado nos termos deste decreto.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 2º Na execução de obras da construção civil sujeitas a Alvará de Execução, será considerado normal o agravamento permanente da poluição sonora por aumento do número de agentes emissores de sons e ruídos, até os limites de pressão sonora RLA_{eq} de 85dB(A) para o período compreendido entre as 7 (sete) horas e as 19 (dezenove) horas e de 59 dB(A) para o período compreendido entre as 19 (dezenove) horas e as 7 (sete) horas.

§1º Aos sábados, no período compreendido entre as 8 (oito) horas e as 14 (catorze) horas, o limite de níveis de pressão sonora RLA_{eq} previsto no 'caput' deste artigo será de 85dB(A).

§2º Aos sábados, no período compreendido entre as 14 (catorze) horas e as 8 (oito) horas, aos domingos e nos feriados, o limite de níveis de pressão sonora RLA_{eq} previsto no 'caput' deste artigo será de 59dB(A).

Art. 3º Não estão restritas aos limites estabelecidos no 'caput' do artigo 2º deste decreto as seguintes situações:

I – as obras relativas à fase de movimentação de terra, fundação, demolição e estrutura, movimentação de terra, desde que realizadas no período compreendido entre 7 (sete) horas e 19 (dezenove) horas, de segunda a sexta-feira, exceto feriados;

II – as obras públicas;

III – as atividades de carga e descarga em obras de construção civil, desde que realizadas no período compreendido entre 21 (vinte e uma) horas e 0h00 (zero horas), de segunda a sexta-feira, exceto finais de semana e feriados.

§1º Será permitida, independentemente da zona de uso e do horário, e sem limitação de nível de ruído, toda e qualquer obra, pública ou particular, de emergência que, por sua natureza, objetive evitar colapso nos serviços de infraestrutura do Município, ou risco à saúde, à vida e à integridade física da população.

§2º Caso haja descumprimento aos condicionantes dispostos nos incisos I e III do 'caput' deste artigo, as atividades ali previstas estarão sujeitas às penalidades descritas no artigo 5º deste decreto.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Art. 4º A medição de ruídos será feita por meio de sonômetro, pelos agentes da Divisão Técnica de Fiscalização do Silêncio Urbano – PSIU, atendidas as normas técnicas aplicáveis, especialmente a NBR 10.151/2019 ou outra que vier a sucedê-la.

Art. 5º O descumprimento das disposições desde decreto sujeitará o infrator à aplicação da penalidade prevista, com fulcro no artigo 146 da Lei nº 16.402, 22 de março de 2016 – LPUOS, para as hipóteses de desrespeito aos parâmetros de incomodidade relativos a ruído, conforme Quadro 5 do Anexo Integrante da LPUOS.

§1º Na primeira autuação, concomitantemente à imposição da multa a que se refere o 'caput' deste artigo, será lavrado auto de intimação para cessar a irregularidade.

§2º Em caso de reincidência, a segunda autuação consistirá na aplicação de multa no dobro do valor da primeira autuação, e nova intimação para cessar a irregularidade.

§3º Na terceira autuação, será aplicada multa no triplo do valor da primeira autuação, e será realizado embargo da obra.

§4º Será considerada reincidência a prática da infração ao disposto neste decreto, relativamente à mesma obra, dentro do prazo de um ano.

§5º Desobedecido o embargo da obra, será requerida a instauração de inquérito policial, com base no artigo 330 do Código Penal, e realizado novo fechamento ou embargo de obra, com auxílio policial, se necessário, e, a critério da fiscalização, poderão ser utilizados meios físicos que criem obstáculos ao acesso, nos termos do artigo 148, inciso IV, da Lei nº 16.402, de 2016.

§6º Se, para a manutenção do embargo, for necessária a utilização de meios físicos que criem obstáculos ao acesso, nos termos do §5º deste artigo, os respectivos custos deverão ser apurados na forma do disposto no §1º do artigo 9º do Decreto Municipal nº 57.443, de 10 de novembro de 2016, e cobrados do infrator.

Art. 6º Para os fins deste decreto, considera-se infrator o proprietário ou possuidor do imóvel e, quando for o caso, o responsável técnico pela obra.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

§1º O infrator deve ser notificado pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, ou, ainda, por edital nas hipóteses de recusa do recebimento da notificação ou de sua não localização.

§2º O infrator considera-se notificado quando encaminhada a notificação por via postal ao endereço constante do cadastro municipal.

Art. 7º Esgotadas as providências administrativas para a cessação do ruído, caberá ao PSIU:

I - encaminhar cópias das principais peças da ação fiscal à Delegacia de Polícia, dando notícia da prática, em tese, de crime de desobediência;

II – expedir ofícios ao CREA ou CAU, com cópias das principais peças da ação fiscal, para a apuração de responsabilidade profissional;

III – autuar um SEI com as principais peças da ação fiscal e, após parecer jurídico, encaminhá-lo ao Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio da Procuradoria Geral do Município (DEMAP) para as providências de ajuizamento da ação judicial cabível, sem prejuízo do prosseguimento da ação fiscal.

Art. 8º Realizado o embargo administrativo, o infrator só poderá retomar o prosseguimento das atividades no local após sanadas as irregularidades que deram causa à violação aos limites impostos no artigo 2º deste decreto, e após ter sido deferido o pedido de desembargo da obra.

§ 1º O pedido de desembargo será analisado pelo Diretor do PSIU em despacho fundamentado e publicado no Diário Oficial da Cidade.

§ 2º O pedido de desembargo será analisado no prazo máximo de 30 (trinta) dias, após o qual, não havendo decisão expressa, considerar-se-á deferido.

§ 3º Do indeferimento do pedido de desembargo caberá recurso ao Diretor do Departamento Geral de Uso e Ocupação do Solo – DEGUOS, da Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 4º O indeferimento de um pedido de desembargo, seja em primeira, seja em segunda instância administrativa, não impede o posterior protocolamento, a qualquer tempo, de novo pedido de desembargo, desde que sanadas as



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

irregularidades que motivaram o indeferimento anterior.

§ 5º Depois do desembargo da obra, caso constatado o cometimento de nova infração, será reiniciado o procedimento fiscalizatório previsto nos §§3º, 4º e 5º do artigo 5º deste decreto.

Art. 9º Contra a aplicação das multas previstas nos §§1º, 2º e 3º do 'caput' do artigo 5º deste decreto, caberá:

I – defesa dirigida ao Diretor do PSIU, até a data o vencimento do prazo para seu pagamento, constante da Notificação-Recibo – NR-01;

II – indeferida a defesa, recurso dirigido ao Diretor do Departamento – DEGUOS, da Secretaria Municipal das Subprefeituras, até a data do vencimento do prazo para seu pagamento, constante da Notificação-Recibo – NR-02.

Art. 10. A fiscalização da observância dos parâmetros de incomodidade, nos termos deste decreto, independe da fiscalização da regularidade da obra, exercida pela Subprefeitura competente.

Parágrafo único. Se houver indício de irregularidade da obra, o agente do PSIU deverá comunicar à Subprefeitura responsável para a adoção das providências preconizadas na legislação.

Art. 11. Caberá à Secretaria Municipal das Subprefeituras, por meio da expedição de normas regulamentares, a edição de um 'Manual de Controle de Ruído de Obras Privadas do Município de São Paulo', com objetivo de estabelecer orientações quanto as disposições deste decreto.

Art. 12. Este decreto entrará em vigor decorridos 90 (noventa) dias da data da sua publicação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, em 27 de setembro de 2021, 468º da Fundação de São Paulo.”

Antes de se adentrar o mérito da ação, enfrenta-se a alegação preliminar suscitada pelo Senhor Prefeito Municipal de São Paulo, no sentido de ser incabível controle direto de constitucionalidade de decreto regulamentar, que não comporta



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

acolhida. Explica-se.

Não se trata, na hipótese, de mero decreto regulamentar com vistas a regular o controle de ruídos das obras de construção civil no Município de São Paulo, como sugerido pelo Chefe do Poder Executivo local em suas informações, mas, sim, de decreto como regulamento autônomo já que, conforme se lê de sua redação, inova no ordenamento jurídico ao fixar limites e criar exceções, tratando-se de norma de efeito primário, e, por isso, tornando-se passível de sofrer controle direto e abstrato de constitucionalidade.

Como bem ressaltou o douto Subprocurador-Geral de Justiça atuante nos autos, em seu parecer (fls. 675 e ss.):

*“(...) o Decreto é **regulamento autônomo**, passível de controle abstrato de constitucionalidade, uma vez que se reveste de características próprias de lei – abstração, generalidade e inovação no ordenamento jurídico.*

*O decreto impugnado não tem caráter secundário, pois, a pretexto de regulamentar o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município de São Paulo, a normativa fixou limites superiores e criou exceções aos limites de emissão sonora, em desacordo com a normatização federal, **inovando** no ordenamento jurídico, o que habita o controle direto de constitucionalidade.*

O colendo Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema, tendo decidido que decreto que excede o poder regulamentar é passível de controle abstrato de constitucionalidade (ADI 5.082/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, 24/10/2018, DJe 02/04/2020).

(...)

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal admitiu 'o exercício de controle abstrato de leis de efeitos concretos' (STF, AgR-RE 421.921-MG, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 22-02-2011, v.v., DJe 15-03-2011) e deliberou que:

'a lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal' (RTJ 211/247).

(...)

*É inconcusso que o ato normativo para o fim da jurisdição constitucional demanda **densidade normativa, resultante da autonomia jurídica e dos coeficientes de abstração, generalidade e impessoalidade**. Neste sentido, trago à colação o seguinte precedente:*

'O controle concentrado de constitucionalidade somente pode incidir sobre atos do Poder Público revestidos de suficiente densidade normativa. A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização abstrata, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade. Esses elementos – abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade – qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou determinante de condutas individuais. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ressaltado que atos estatais de efeitos concretos não se expõem, em sede de ação direta, à fiscalização concentrada de constitucionalidade. A ausência do necessário coeficiente de generalidade abstrata impede, desse modo, a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato.' (STF, ADI 2630 AgR/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 16-10-2014, DJe 05-11-2014).

E, no caso, o decreto em foco nesta ação direta além de possuir as características de abstração, generalidade e indeterminação tem a repetição indefinida no tempo, traço diferencial essencial que distingue uma norma jurídica de um ato administrativo.” (destaques no original)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

De fato, o dispositivo questionado nesta ação adentra a questão relativa aos ruídos sonoros na execução de obras civis no Município de São Paulo, alterando regras constitucionais e legais preestabelecidas atinentes ao tema relativo à poluição sonora ambiental.

O Prefeito Municipal, ao editar o **Decreto nº 60.581**, de **27 de setembro de 2021**, inovou na ordem jurídica, extrapolando a competência legislativa municipal para suplementar a legislação federal e estadual em matéria de proteção ambiental, naquilo que couber e que for de interesse local.

Decreto como este em análise admite o controle concentrado de constitucionalidade exatamente no ponto em que desborda dos limites traçados pelos constituintes federal e estadual, inovando na ordem jurídica local.

O normativo impugnado mostra-se verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional, pois, ao tratar de poluição sonora, aborda tema de política ambiental, matéria de competência legislativa concorrente de todos os entes federativos, nos termos dos arts. 180, I, III e V, 191, 192 e 195, todos da Constituição Estadual, e dos arts. 23, III, IV e VI, 24, VI e VII, e 30, I, II e IX, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da CE, quando já não houver previsão expressa para tanto:

Constituição do Estado de São Paulo

Artigo 180 – *No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:*

- I-** *o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;*
- III-** *a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;*
- V-** *a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;*

Artigo 191 – *O Estado e os Municípios providenciarão, com a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.

Artigo 192 – *A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

Artigo 195 – *As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, com aplicação de multas diárias e progressivas no caso de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e a interdição, independentemente da obrigação dos infratores de reparação dos danos.*

Constituição Federal

Art. 23 – *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

II – *proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*

IV – *impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;*

VI – *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*

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;*

VII – *proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;*

Art. 30 – *Compete aos Municípios:*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

- I – *legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II – *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*
- IX – *promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*

No desempenho dessa competência legislativa concorrente, consoante o art. 30, I e II, da CF, cabe aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual, sobre assuntos de interesse local, no que couber. Compreende-se que essa suplementação legislativa, entretanto, não pode contrariar a legislação federal e/ou estadual, naturalmente mais ampla e genérica, sobre o mesmo tema.

Hely Lopes Meirelles nos ensina sobre o tema: *“O eminente publicista Victor Nunes Leal enunciou e esquematizou quatro regras que muito facilitam o deslinde da matéria, e que nos permitimos adotar e transcrever como síntese dos princípios constitucionais que asseguram e delimitam a autonomia municipal e o âmbito de sua ação. (...) A primeira regra esclarece que a competência municipal expressa e exclusiva como, por exemplo, a organização dos serviços públicos locais (CF, art. 30, V) afasta qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela federal ou estadual. A manifestação expressa e privativa da competência do Município repele a de qualquer outra entidade estatal, poder, órgão ou autarquia. Qualquer ingerência estranha na competência municipal será inconstitucional e afastável pela via judicial. A segunda regra objetiva a competência implícita do Município, sobre a qual prevalecem a competência estadual expressa e também a competência federal expressa ou implícita. A terceira regra estabelece, em conexão com a anterior, que com relação aos poderes remanescentes do Estado prevalece sempre a competência implícita e explícita do Município. Isso porque a Constituição Federal declara, em seu art. 25, § 1º, que aos Estados se reservam todas as competências que não lhes sejam vedadas. Ora, os poderes que a constituição confere aos Municípios, de modo implícito ou explícito, estão vedados ao Estado. Logo, a competência remanescente do Estado cede diante da do Município. A quarta e última regra dirige-se aos poderes concorrentes, em que as três esferas federal, estadual e municipal, disputam a mesma competência. Neste caso, e somente neste, prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados, e do Estado sobre o Município, com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais”* (Direito Municipal Brasileiro, 16ª



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

edição, pp. 133/136).

Ao abordar tanto o pacto federativo quanto a questão ambiental, o Tema 145 do Supremo Tribunal Federal, dotado de repercussão geral, não deixa dúvidas sobre o quanto aqui debatido:

Tema 145, STF: “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).”

Logo, a própria ordem constitucional estipulou as regras de ponderação entre os princípios do pacto federativo e da proteção ao meio ambiente. A este deve ser conferida a máxima efetividade possível, enquanto o outro admite gradações, com previsão de normas gerais e suplementares, para evitar contradições internas.

Do sopesamento entre ambos, deflui a conclusão que veda ao Município prever em legislação local níveis de tolerância a fontes de degradação ambiental maiores do que aqueles delimitados em eventuais normas estaduais e/ou federais.

À primeira vista, há violação ao pacto federativo. Nada justifica que o interesse local na conservação ambiental seja menor do que aquele de outros entes federativos.

Evidente que não é de interesse da população da cidade de São Paulo estar submetida a níveis de ruído ainda mais intensos do que os suportados pelos habitantes de outras cidades, com prejuízo direto à sua saúde e bem-estar, até porque São Paulo se trata de uma megalópole, cuja vida cotidiana impõe aos seus concidadãos o convívio diário e ininterrupto com sons multivariados, e seus habitantes, atualmente, estão tendo que conviver com o barulho adicional ocasionado por novas construções civis que se propagam em todo canto da cidade.

E depois, porque este mesmo interesse local, bem como a política de desenvolvimento urbano, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar de seus habitantes, o adequado ordenamento territorial, todas diretrizes referidas em tais dispositivos, somente serão alcançadas com o pleno respeito ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

meio ambiente, e não em detrimento dele.

Com efeito, já existe disciplina sobre níveis de emissão de ruídos na esfera federal.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente, por meio da Resolução nº 001/1990, assim dispõe:

“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-10.152 - 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 – Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

IV – As entidades 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

efetuadas de acordo com a 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.”

E a aludida NBR-10.151 regulamenta os níveis máximos de ruídos em ambientes externos de forma muito mais favorável à saúde da população se comparada à norma municipal ora impugnada, conforme se vê dos artigos de lei acima transcritos, onde os valores ultrapassam os níveis máximos definidos no âmbito nacional.

Acrescente-se que a Resolução nº 002/1990 do CONAMA, que institui “**em caráter nacional o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora – 'SILÊNCIO'**”, estabelece em seu art. 3º que “*Sempre que necessário, os limites máximos de emissão poderão ter valores mais rígidos fixados a nível Estadual e Municipal*”.

Outrossim a tudo isso, importante deixar assentada a observação bem pontuada no parecer ministerial, a fls. 687/688:

“Destaque-se que a própria legislação do Município de São Paulo proíbe a emissão de ruídos, produzidos por quaisquer meios ou de quaisquer espécies, com níveis superiores aos determinados pela legislação federal, estadual ou municipal, prevalecendo a mais restritiva, conforme se extrai do art. 146, caput e §1º, da Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo:

Art. 146. Fica proibida a emissão de ruídos, produzidos por quaisquer meios ou de quaisquer espécies, com níveis superiores aos determinados pela legislação federal, estadual ou municipal, prevalecendo a mais restritiva.

§1º As medições deverão ser efetuadas pelos agentes competentes na forma da legislação aplicável, por meio de sonômetros devidamente aferidos, de acordo com as normas técnicas em vigor nos imóveis receptores da fonte sonora.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

*Dessa forma, os dispositivos impugnados, ao estabelecerem limites de pressão sonora RLA_{eq} de **85dB(A)** e de **59 dB(A)** (art. 2º) e ao excepcionarem desses limites de pressão sonora as obras relativas à fase de movimentação de terra, fundação, demolição e estrutura (inciso I do art. 3º), as obras públicas (inciso II do art. 3º), as atividades de carga e descarga em obras de construção civil (inciso III do art. 3º) e obra, pública ou particular, de emergência (§1º do art. 3º), **desrespeitaram a disciplina federal sobre a matéria, vulnerando a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.***

As normativas federais estabelecem limites máximos bem inferiores àqueles fixado no decreto municipal.

*De acordo com a ABNT NBR 10.151/2019, durante o **período diurno**, os limites fixados para **áreas estritamente residenciais urbanas e áreas mistas predominantemente residenciais** variam entre 50 e 55 dB(A); para **áreas mistas comerciais e mistas com predominância de atividades culturais, de lazer e turismo** os limites variam entre 60 e 65 dB(A) e para **áreas predominantemente industriais** o limite é de 70 dB(A).*

*Durante o **período noturno**, os limites fixados para **áreas estritamente residenciais urbanas e áreas mistas predominantemente residenciais** variam entre 45 e 50 dB(A); para **áreas mistas comerciais e mistas com predominância de atividades culturais, de lazer e turismo** o limite é de 55 dB(A) e para **áreas predominantemente industriais** o limite é de 60 dB(A).*

*Logo, os limites fixados no art. 2º do decreto municipal n. 60.581/21 – **85dB(A)** e de **59 dB(A)** – **extrapolam os limites fixados nas normas mencionadas.**”*
(destaques no original)

Não se pode deixar de mencionar, também, que as normativas federais não preveem exceções aos limites de pressão sonora, como faz o **artigo 3º** do inquinado **Decreto Municipal**, que **permite qualquer nível de pressão sonora** quando se tratar de:

I – as obras relativas à fase de movimentação de terra, fundação, demolição e estrutura, movimentação de terra, desde que realizadas no período compreendido entre 7 (sete) horas e 19 (dezenove) horas, de segunda a sexta-feira,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

exceto feriados;

II – as obras públicas;

III – as atividades de carga e descarga em obras de construção civil, desde que realizadas no período compreendido entre 21 (vinte e uma) horas e 0h00 (zero horas), de segunda a sexta-feira, exceto finais de semana e feriados.

Patente, portanto, a inconstitucionalidade **Decreto nº 60.581**, de **27 de setembro de 2021**, do **Município de São Paulo**, na medida em que estabelece padrões máximos de ruídos mais degradantes do que aqueles definidos em normas federais, e, ainda, excepciona certas situações dos níveis estabelecidos de pressão sonora, usurpando, desse modo, a esfera legislativa geral da União em matéria ambiental, e violando o pacto federativo.

Na lição de Paulo Affonso Leme: *“Não se pode suplementar um texto legal para descumprí-lo ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da mens legis ambiental federal”* (Direito Ambiental Brasileiro, Malheiros, 6. ed., p. 124).

Essa a premissa que orientou os seguintes julgados do Órgão Especial em casos semelhantes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE ITAPETINGA – LEI MUNICIPAL Nº 6.146, DE 22 DE JULHO DE 2016, QUE “DISPÕE SOBRE O CONTROLE DE RUÍDOS, SONS E VIBRAÇÕES NO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA 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.” (ADI 2179559-24.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini, 17/05/2017).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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.” (ADI 2152199- 17.2016.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, 30/01/2017).

Destaca-se, aliás, situação parecida ocorrida na cidade de Americana.

A Lei nº 5.907/2016, autodenominada “Lei do Silêncio Urbano”, permitia a emissão de ruídos, por algumas entidades e em certas condições, em intensidade maior do que as regulamentadas pelo CONAMA.

Por isso, os dispositivos com essas previsões foram declarados inconstitucionais na ADI nº 2242994-98.2018.8.26.0000, de Relatoria do Desembargador Moacir Peres, em julgamento verificado em 21.08.2019, assim ementada:

“COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO EM



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

MATÉRIA AMBIENTAL Leis que cuidam da proteção ao meio ambiente sob o aspecto da poluição sonora Competência do Município para legislar, quanto à matéria, nos limites do interesse local e desde que não contrarie a legislação federal e estadual existente Normas que contrariam regras gerais estabelecidas pela União, mormente as Resoluções do CONAMA n. 01/90 e 02/90, que disciplinam o assunto Leis que fixam parâmetros que excedem os previstos na legislação federal Violação ao princípio federativo e ao artigo 144 da Constituição Estadual”.

Em parecer exarado naqueles autos, perfeitamente aplicável a este caso, a PGJ consignou: “*Os dispositivos legais impugnados, do Município de Americana, inovaram em relação à disciplina federal sobre a matéria, vulnerando a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a qualidade de vida, à saúde humana e ao bem estar geral*”. Irrelevante que, em tal precedente, “*a inconstitucionalidade apontada se referia a determinados dispositivos legais que estabeleciam níveis de ruído em situações específicas*”, e aqui, “*almeja-se o reconhecimento da inconstitucionalidade da íntegra da tabela de ruídos máximos elaborada pelo ente municipal em qualquer situação (zoneamento) e período (diurno ou noturno)*”.

Ainda que diversos os objetos das ações, as razões de afronta à constituição em uma hipótese ou outra são idênticas, repita-se, invasão, pelo Município, do âmbito de competência legislativa geral da União em matéria ambiental, em detrimento deste.

E importante ressaltar, que o parâmetro de controle, aqui, como não poderia deixar de ser, é a Constituição Estadual e, por força do art. 144 da CE, os dispositivos citados da Constituição Federal.

O cotejo do Decreto Municipal de São Paulo com a Resolução do CONAMA serviu exclusivamente para demonstração da interferência normativa indevida, da invasão de competência legislativa de outro ente da federação, o que caracterizou ofensa direta aos textos constitucionais, descabendo cogitar de inconstitucionalidade reflexa.

Nessa esteira:

“COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, 'Estudos de Direito Constitucional', p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estadomembro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes” (STF, ADI nº 2.903, Relator Ministro Celso de Mello). Normas infraconstitucionais. Dispositivos que, na verdade, não foram indicados como parâmetro de controle, mas apenas para demonstrar que a União já exerceu sua competência legislativa privativa sobre a matéria; e que os entes federativos não podem dispor de forma contrária à legislação federal. Preliminar de carência da ação rejeitada também sob esse aspecto” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 211050393.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ferreira Rodrigues).

Ademais, o STF já assentou que a segunda espécie normativa (Resolução CONAMA) é de natureza primária, equivalente a lei:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
 RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. (ADI nº 5.547- DF, STF, Pleno, 22-9-2020, Rel. Edson Fachin, v.u).

Por fim, deve-se registrar aqui que o fato de a anterior Ação Civil Pública nº 1048518-15.2018.8.26.0053, manejada pelo Ministério Público de São Paulo, cujo objeto era compelir a Municipalidade a fiscalizar as obras da construção civil, ter sido extinta por sentença passada em julgado, não impede o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade quanto ao Decreto nº 60.581/2021, cujos pareceres técnicos ofertados naqueles autos pelo CAEX (Centro de Apoio Operacional à Execução do MPSP) e IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas), e colacionados também nestes pelo “Parquet” a fls. 696/712 e 713/735, são concludentes no sentido de que o Decreto objurgado está em desacordo com as leis e normas vigentes.

Em suma, inconstitucional o normativo impugnado na exordial, por violação aos princípios do pacto federativo e da proteção ao meio ambiente equilibrado, constantes dos arts. 180, I, III e V, 191, 192 e 195, todos da Constituição Estadual, e dos arts. 23, III, IV e VI, 24, VI e VII, e 30, I, II e IX, da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios pela previsão do art. 144 da CE.

Não há que se falar em modulação de efeitos da presente decisão.

Não se visualizam razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, para tanto.

Diante do exposto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do **Decreto nº 60.581, de 27 de setembro de 2021, do Município de São Paulo.**

Ademir de Carvalho Benedito
Relator