



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

**PROCESSO N.º 70082708900 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CAXIAS DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA MARILENE BONZANIN**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Caxias do Sul. Lei n.º 8.424, de 05 de setembro de 2019, que dispõe sobre a autorização da Pesca Esportiva nas barragens do Município. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. 1. Invasão à esfera de competência legislativa conferida, pela Carta Magna de 1988, à União aos Estados e ao Distrito Federal, para legislar sobre pesca. Norma constitucional de reprodução obrigatória. 2. Inexistência de estudo prévio acerca dos potenciais danos ao meio ambiente. Exigência constitucional mencionada reiteradas vezes durante a tramitação do processo legislativo. 3. Afrenta ao artigo 24, inciso VI da Constituição Federal, combinado com aos artigos 8º, 'caput' e 251, § 1.º, inciso V, da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Caxias do Sul, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 8.424, de 05 de setembro de 2019, daquela Comuna, que *dispõe sobre a autorização da Pesca Esportiva nas barragens do Município de Caxias do Sul*, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 5º, 8º, 10, 60, II, “d” e art. 82, III e VII, todos da Constituição Estadual.

O proponente informou que o projeto de lei que originou o diploma legal atacado foi proposto pela Câmara de Vereadores do Município de Caxias do Sul. Alegou que o ato normativo padece de vício de competência, por ser a matéria regulamentada pela norma municipal (pesca), da alçada legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal, e não dos entes municipais. Aduziu que a norma é formalmente inconstitucional, por tratar de organização administrativa, matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, gerando, ademais, custos a serem arcados pela Administração Pública. Destacou que não foi apresentado nenhum estudo prévio sobre a viabilidade do uso das bacias de acumulação de água para o fim pretendido. Afirmou que a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação, também apontou a existência de inconstitucionalidade. Postulou, liminarmente, a suspensão do ato normativo combatido e, ao



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

final, a procedência da ação (fls. 04/17). Juntou documentos (fls. 18/108).

O pedido liminar foi deferido (fls. 114/121).

O Senhor Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 139/140).

A Câmara Municipal de Vereadores de Caxias do Sul, em suas informações, rechaçou a alegada inconstitucionalidade formal da norma, ao argumento de que não há criação de novas atribuições ao Poder Executivo ou aumento de despesas. Afirmou que é descabida a discussão, no feito, acerca da incompatibilidade da lei municipal vergastada com a Constituição Federal, pois, segundo sustentou, se trataria de matéria insuscetível de controle concentrado de constitucionalidade perante o Órgão Especial desse Tribunal de Justiça. Alegou, também, ser inviável o controle de constitucionalidade de lei municipal em face de normas infraconstitucionais. Asseverou que a matéria tratada pelo ato normativo objurgado encontra-se na esfera de competência legislativa dos entes municipais para disporem sobre assuntos de interesse local e suplementarem, no que couber, a legislação federal e estadual. Indicou precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça Gaúcho que entende confortarem a tese defendida na manifestação. (fls. 143/150 e documentos das fls. 151/167).

Vieram os autos com vista.



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

É o breve relatório.

**2.** O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

*LEI N° 8.424, de 05 de setembro de 2019.*

*Dispõe sobre a autorização da Pesca Esportiva nas barragens do Município de Caxias do Sul.*

*Art. 1º Autoriza a pesca esportiva nas barragens do Município de Caxias do Sul, nas datas do primeiro sábado de março, último sábado de abril, primeiro sábado de setembro e último sábado de outubro.*

*Art. 2º A atividade de pesca esportiva, entendida como pesca amadora, tem como finalidade lazer, turismo e desporto, sem finalidade comercial, nos seguintes termos:*

*I - o praticante não depende da pesca para sobreviver;*

*II - a prática do pesque e solte, como forma de garantir a reprodução das espécies; e*

*III - Turismo da Pesca, viabilização da prática da pesca aos indivíduos que se deslocam a partir de sua residência habitual.*

*Art. 3º É obrigatória a prática do pesque e solte, sendo vedada a cota de transporte de pescados.*

*Art. 4º Aos infratores da presente Lei serão aplicadas as penalidades previstas no Decreto Federal nº 6514, de 22 de julho de 2008, na Lei Federal nº 9605, de 12 de fevereiro de 1998, e na Lei Complementar nº 246, de 6 de dezembro de 2005.*

*Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

**3.** Inicialmente, cumpre apontar que, no entendimento do Ministério Público, a simples existência de norma que, embora com reflexos sobre o Poder Executivo, não crie novas atribuições- para além daquelas gerais, pautadas pelo interesse público, que demandam, pelo Estado, a fiscalização de diversos segmentos da sociedade-, e não



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

modifique a estrutura ou o funcionamento da Administração Pública, não invade a esfera de competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Sob esse prisma, não se constata a aventada inconstitucionalidade formal, por afronta ao artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.

Sem prejuízo, merece procedência a ação direta de inconstitucionalidade, em razão de outros aspectos, já bem enfrentados na decisão que deferiu o pedido liminar.

**3.1.** Com efeito, quis o constituinte originário, em temática voltada à matéria de direito ambiental, delimitar duas diretrizes: *a)* é competência material **comum** aos entes da federação a proteção do meio ambiente, das florestas, da fauna e da flora, *b)* é atribuição **da União, dos Estados e do Distrito Federal** legislar sobre proteção do meio ambiente, em geral e, particularmente, sobre pesca.

Essa é a conclusão a que se chega da hermenêutica literal dos artigos 23, incisos VI e VII e 24, inciso VI, *in verbis*:

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

*(...)*

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

*VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;*

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

*(...)*



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

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

Os suprarreferidos dispositivos constitucionais, por se consubstanciarem em normas centrais, aplicáveis a todos os entes federativos, estabelecendo a própria repartição de competências dentro da Federação, são de reprodução obrigatória e, portanto, servem, por si só, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lapidar lição do Ministro Roberto Barroso, *ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local*<sup>1</sup>.

Tal posição, de resto, está sedimentada no Pretório  
Excelso:

*(...) Nessa parte da decisão reclamada, deve prevalecer o entendimento desta Suprema Corte no sentido de que “[a] omissão da Constituição estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue a ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal em confronto com*

---

<sup>1</sup> Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016



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

***norma de reprodução obrigatória*** (...) (Rcl 15985 RS, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 10/12/2014, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30/01/2015 PUBLIC 02/02/2015)

***AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA. OMISSÃO DA CONSTITUIÇÃO MARANHENSE. A omissão da Constituição Estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue a ação direta de inconstitucionalidade contra Lei municipal que cria cargos em comissão em confronto com o artigo 37, V, da Constituição do Brasil, norma de reprodução obrigatória. Agravo regimental provido. (RE 598016 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 20/10/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-07 PP-01293)***

***CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL FRENTE À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA E DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: EFEITO SUSPENSIVO. I. - Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça estadual, que tem por objeto lei municipal frente à Constituição estadual, reproduzindo esta normas de reprodução obrigatória. Cabimento do recurso extraordinário. II. - Precedentes do STF: Rcl 383/SP, Moreira Alves p/ o acórdão, 'DJ' de 21.5.93; RE 190.985/SC, Néri da Silveira, Plenário; RREE 182.576/SP e 191.273/SP, Velloso, 2ª T. III. - Recurso extraordinário: efeito suspensivo: deferimento: ocorrência dos requisitos do fumus boni juris e do periculum in mora. IV. - Decisão do Relator referendada pelo Plenário. Agravo não conhecido. (Pet 2.788 AgR/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso)***



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

No mesmo norte, a jurisprudência do Tribunal de Justiça

Gaúcho:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.712/2018, DO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL VIOLADOS. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. (...) os Tribunais Estaduais podem exercer controle concentrado de constitucionalidade cujo parâmetro seja a Constituição Federal quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais, independente de efetiva transcrição ou remissão textual. (...) (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078235421, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 10-12-2018)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. SUBSÍDIO E GRATIFICAÇÃO NATALINA A PREFEITO E VEREADORES. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. VERBA DE REPRESENTAÇÃO E CONSTITUCIONALIDADE. 1. Preliminar. Pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal frente à Constituição Federal. Possibilidade. Normas de reprodução obrigatória pela Constituição Estadual (...) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034382382, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 01/10/2012)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.690/1990 DE SÃO VICENTE DO SUL. PRELIMINAR. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES. Lei municipal que cria cargos em comissão na Administração Municipal. Ação Direta de inconstitucionalidade. Competência para o julgamento. Tribunal de Justiça. Art. 95, XII, d, da Constituição Estadual. Normas de reprodução obrigatória. Princípio da simetria. Preliminar rejeitada. Cargos de Chefe de Equipe.*





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

*Atribuições descritas na norma que se ajustam às funções de direção e chefia. Inocorrência de violação dos artigos 8º, 20, caput e parágrafo quarto, e 32 caput, CE e artigo 37, II e V, CF. Demais cargos com atribuições meramente técnicas e burocráticas. Ausência de função típica de direção, chefia e assessoramento. Violação dos dispositivos constitucionais mencionados. Declaração de inconstitucionalidade. À UNANIMIDADE REJEITARAM AS RELIMINARES. POR MAIORIA, JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE A ADIN. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037668530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 10/10/2011)*

E tais normas constitucionais se aplicam aos Municípios, pelas razões já antes elencadas, bem como por explícita disposição do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, a seguir transcrito:

*Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*  
(...).

Volvendo ao caso, pode-se constatar que, por melhores que tenham sido as intenções dos Edis, a norma municipal impugnada, realmente, adentrou em temática de competência legislativa da União e dos Estados (pesca).

Esse vício de inconstitucionalidade foi apontado durante o processo legislativo que deu origem à norma ora inquinada de inconstitucionalidade pelo Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos (fls. 28/30), bem como pela Delegação de Prefeituras



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

Municipais (fls. 31/36), tendo essa posição sido acolhida pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação (fls. 39/42).

**3.2.** A norma impugnada também deixou de realizar estudo prévio de impacto ambiental da atividade, afrontando o artigo 251, § 1.º, inciso V, da Constituição Estadual, que assim dispõe:

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

*§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente: (...)*

*V - exigir estudo de impacto ambiental com alternativas de localização, para a operação de obras ou atividades públicas ou privadas que possam causar degradação ou transformação no meio ambiente, dando a esse estudo a indispensável publicidade;*

E, assim como sucedeu com a incompetência legislativa indicada no item anterior, durante o processo legislativo, houve reiteradas advertências sobre a necessidade dessa medida. Vejamos:

A Delegação de Prefeituras Municipais ressaltou que a atividade que se pretendia disciplinar *demandava estudo técnico específico e depende de avaliação do órgão ambiental* (fl. 34).

A Divisão de Recursos Hídricos do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Caxias do Sul, por sua vez, destacou



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

que a medida legislativa pretendida enseja risco às garantias de abastecimento na região, *dado que não há estudo técnico devidamente embasado sobre o tema* (fl. 55).

**3.3.** Por isso, impõe-se o acolhimento do pedido.

**4. Pelo exposto,** manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos moldes acima delineados.

Porto Alegre, 28 de outubro de 2019.

**BENHUR BIANCON JUNIOR,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)