

# Documento 1

**Tipo documento:**

RELATÓRIO/VOTO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

12/01/2026 15:21:00

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5096640-96.2025.8.21.7000

**Sequência Evento:**

62



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5096640-96.2025.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Controle de Constitucionalidade

**RELATOR:** DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**RELATÓRIO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face do **MUNICÍPIO DE MONTENEGRO**, tendo por objeto a Lei-Montenegro nº 7.017 de 07MAR23, que estabelece condições e restrições para a instalação de Aterro ou Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I e II. Resíduo Sólido Urbano. Resíduo de Serviço de Saúde e Unidade de Mistura e Pré-condicionamento de Resíduo Sólido Industrial Classe I (inflamável) no Município de Montenegro e dá outras providências.

Nas razões, sustentou que o Município de Montenegro, ao estabelecer condições e restrições para a instalação de Aterro ou Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I e II, Resíduo Sólido Urbano, Resíduo de Serviço de Saúde e Unidade de Mistura e Pré-condicionamento de Resíduo Sólido Industrial Classe I (inflamável), extrapolou os limites de sua competência legislativa supletiva, dispondo sobre matéria que ultrapassa o peculiar interesse municipal. Asseverou que merece conhecimento a presente ação direta de inconstitucionalidade, em que se discute a validade constitucional de lei municipal que estabelece condições e restrições para a instalação de empreendimentos cujo licenciamento é de competência do Estado do Rio Grande do Sul, especialmente tendo em vista o entendimento da Suprema Corte. Disse que desde o ano 2000 cabe ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA – definir, por meio de Resolução, quais os ramos de atividade se enquadrariam como de impacto local, viabilizando que o licenciamento ambiental e a fiscalização dos respectivos empreendimentos ou atividades ficassem a cargo do órgão ambiental municipal onde eles estivessem localizados ou pretendessem se instalar, desde que suas áreas físicas estivessem limitadas ao território de um único município. Por conta disso, a Resolução CONSEMA nº 372/18 e suas atualizações posteriores, definiram quais seriam os empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, destacando, entre eles, quais seriam de competência municipal – de impacto local –, entre os quais não se incluem os de tratamento e destinação de resíduos sólidos industriais ou centrais de recebimento e destinação destes resíduos, coprocessamento e compostagem, nos termos do Anexo I da referida Resolução. Aduziu, também, o disposto na Lei-RS nº 15.434/20, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, no § 2º do art. 194, atribuiu apenas ao Estado a competência de prever, em suas diversas regiões, locais e condições para disposição dos resíduos sólidos. Ressaltou a existência de caso semelhante em Pernambuco, oportunidade em que o Superior Tribunal de Justiça que decidiu que a competência é do Estado. Disse que os Municípios detêm competência supletiva para legislar sobre matéria relativa ao meio ambiente, porém desde que observadas as normas gerais estabelecidas pela União e suplementadas pelo Estado, excluídas, apenas, as matérias cuja iniciativa legislativa incumbe, com exclusividade, à União. Catalogou arestos e concluiu que o Município de Montenegro, ao editar a Lei-Montenegro nº 7.017/23, criando condições e restrições para a instalação de aterros ou centrais de destinação de resíduos sólidos em seu território, extrapolou sua competência legislativa. Pugnou pela procedência do pedido para declarar "a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.017, de 07 de março de 2023, e de seu Anexo I, do Município de Montenegro, por ofensa ao artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, combinado com o artigo 8º, caput, da Constituição Estadual".

Recebida a inicial, foi determinada a notificação do **PREFEITO MUNICIPAL DE MONTENEGRO** e do **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO**, para prestar informações, bem como a citação do Procurador-Geral do Estado (evento 4, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da norma (evento 14, PET1).

Sobreveio pedido de habilitação da **FUNDAÇÃO PROAMB** como *amicus curuae* (evento 17, PET1), que foi deferido (evento 32, DESPADEC1).

A **FUNDAÇÃO PROAMB** apresentou manifestação sustentando, em síntese, a inconstitucionalidade

da Lei-Montenegro nº 7.017/23 porquanto caberia somente ao Estado ou à União legislar sobre condições e restrições para a instalação aterros sanitários (evento 42, PET1).

O prazo para informações pelo **MUNICÍPIO DE MONTENEGRO** transcorreu *in albis* (evento 37).

Regularmente notificada, a **CÂMARA MUNICIPAL** prestou informações onde aduziu que a inicial se revela contraditória, na medida em que postula a declaração de inconstitucionalidade de norma municipal com caráter mais restritivo e que confere maior proteção ao meio ambiente. Asseverou que tal situação torna constitucionalmente admissível a lei em tela, destacando o entendimento firmado no Tema nº 145-STF, bem como o julgamento da ADI nº 70085592392 (evento 44, MANIF. ACORDOS - MUN1).

Os autos foram com vista à Dr<sup>a</sup> Josiane Superti Brasil Camejo, Subprocuradora-Geral de Justiça, que opinou pela procedência do pedido (evento 47, PARECER1).

É o relatório.

## VOTO

Encaminho voto no sentido de julgar procedente o pedido veiculado na ação direta de inconstitucionalidade.

Lembro que se trata de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face do **MUNICÍPIO DE MONTENEGRO**, tendo por objeto a Lei-Montenegro nº 7.017 de 07MAR23, que estabelece condições e restrições para a instalação de Aterro ou Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I e II. Resíduo Sólido Urbano. Resíduo de Serviço de Saúde e Unidade de Mistura e Pré-condicionamento de Resíduo Sólido Industrial Classe I (inflamável) no Município de Montenegro e dá outras providências.

Prosseguindo, tratando-se do controle de constitucionalidade importante destacar a doutrina acerca de Ações Constitucionais, sob a organização de Fredie Didier Jr.<sup>1</sup>, que assim dispõe:

*(...) Partindo da concepção kelseniana do ordenamento jurídico, tem-se que as normas de um ordenamento não se encontram em um mesmo plano, mas, sim, escalonadas, verticalmente, em diferentes degraus, sendo que, no topo da escadaria-positiva, encontra-se a Constituição,<sup>3</sup> iluminando e legitimando as normas hierarquicamente inferiores.<sup>4</sup>*

*É a lei máxima, dotada de superioridade formal – prevendo forma de produção de outras normas – e material – traçando parâmetros materiais, de conteúdo, para as normas infraconstitucionais.<sup>5</sup>*

*E a validade destas normas infraconstitucionais está condicionada aos limites formais e materiais que lhe são impostos pela Constituição – que confinam a forma pela qual devem ser elaboradas e sua substância/contéudo.<sup>6</sup> Uma norma inferior que exceda esses limites é ilegítima, porquanto inquinada pelo vício da inconstitucionalidade.*

*Conclui-se, assim, que a inconstitucionalidade da norma infraconstitucional pode ser de dois tipos: formal, em caso de inobservância de normas constitucionais que regem o processo legislativo previsto para sua elaboração; ou material, em caso de desrespeito ao conteúdo das normas constitucionais.*

*Pois bem. Por conta dessa supremacia e rigidez constitucional, fez-se necessária a instituição de mecanismos de fiscalização da fidelidade das normas infraconstitucionais à Constituição. Eis o chamado controle de constitucionalidade das normas.*

3. Acima dela, só a norma fundamental, que é o fundamento de validade e o princípio unificador de todo o sistema (BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 52-62).

4. “A ordem jurídica não é um sistema de normas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental. (...) Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado” (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 246-247).

5. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. Ed. Coimbra: Almedina, p. 890.

6 “(...) os actos normativos só estarão conformes com a constituição quando não violem o sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais” (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. cit.*, p.890).

Feitas essas primeiras considerações, passo à análise da norma, ora impugnada como inconstitucional na via da presente ação. Eis os termos da Lei-Montenegro nº 7.017 de 07MAR23:

**LEI Nº 7.017, DE 07 DE MARÇO DE 2023.**

**Estabelece condições e restrições para a instalação de Aterro ou Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I e II, Resíduo Sólido Urbano, Resíduo de Serviço de Saúde e Unidade de Mistura e Pré-condicionamento de Resíduo Sólido Industrial Classe I (inflamável) no Município de Montenegro e dá outras providências.**

GUSTAVO ZANATTA, Prefeito Municipal, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte LEI:

Art. 1º A instalação de Aterro ou Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I com toxicidade deverá observar, além das disposições da legislação federal e estadual, as seguintes condições e restrições:

I - distância mínima de 2.000m (dois mil metros) de núcleo habitacional, compreendido como bairro ou vilarejo;

II - distância mínima de 3.000m (três mil metros) do rio Caí, com a distância medida a partir da calha regular;

III - distância mínima de 300m (trezentos metros) de arroios, nascentes e outros mananciais de água com a distância medida a partir da calha regular;

IV - proibição da instalação na zona urbana e na zona de expansão urbana.

Parágrafo único. As distâncias serão estimadas em relação à poligonal que delimita a área útil do empreendimento, que pode não corresponder com todos os limites do terreno.

Art. 3º Todas as condições e restrições definidas no artigo 1º desta Lei também serão aplicadas quando houver a solicitação de instalação dos seguintes empreendimentos:

I - Aterro ou Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I;

II - Aterro ou Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe II;

III - Aterro Sanitário de Resíduo Sólido Urbano;

IV - Aterro ou Incineração de Resíduo Sólido de Serviço de Saúde;

V - Unidade de Mistura e Pré-condicionamento de Resíduo Classe I - inflamável para fins de coprocessamento.

Art. 3º Além das condições e restrições previstas no artigo 1º, os empreendimentos e atividades descritos nos artigos 1º e 2º desta Lei deverão ter um Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, independente da zona do Município onde está prevista a sua instalação.

§ 1º O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança deverá ser realizado e analisado antes da emissão da Licença Prévia pelo órgão ambiental licenciador.

§ 2º Para os empreendimentos descritos no artigo 1º desta Lei, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança deverá ser previamente objeto de audiência pública, permitindo que a população tenha conhecimento dos riscos potenciais e conflitos de uso.

Art. 4º O plebiscito de que trata o artigo 207 da **Lei Orgânica** Municipal deverá ser realizado como último ato, antecedido da análise de viabilidade da instalação do empreendimento, e devendo ocorrer previamente à emissão da Licença Prévia pelo órgão ambiental licenciador.

Parágrafo único. Quando o empreendedor solicitar a Certidão do Município do empreendimento descrito no caput do artigo 1º, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo conforme o rito estabelecido no artigo 10 da Resolução CONAMA nº 237/1997, o Poder Executivo Municipal, após a análise da legislação municipal, deverá oficialar a Câmara Municipal sobre a solicitação.

Art. 5º Esta Lei não se aplica aos seguintes empreendimentos:

I - Triagem e Armazenamento (Temporário) de Resíduos Industriais Classe I e II;

II - Compostagem de Resíduo Sólido Industrial Classe II;

III - Aterro de Resíduo Sólido da Construção Civil Classe II B - Inerte;

IV - Incorporação de Resíduo Industrial Classe II A - Não Inerte ao Solo Agrícola;

V - Entrepósito de Resíduo Sólido de Serviço de Saúde;

VI - Coprocessamento de Resíduo Sólido Industrial Classe I e II em indústria cimentícia.

Art. 6º Os empreendimentos abrangidos pelas condições e restrições estabelecidas nesta Lei são somente aqueles definidos no Anexo I (Glossário de termos), que inclui, adicionalmente, o conceito de disposição final ambientalmente adequada.

Art. 7º Fica revogada a Lei nº 6.967, de 10 de novembro de 2022.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

E o Anexo I da precitada lei, vem redigido nos seguintes termos:

**Anexo I**

*Glossário de termos*

*Aterro de Resíduo Sólido de Serviço de Saúde: Disposição final ambientalmente adequada através de aterro de resíduo sólido de serviço de saúde (resíduo definido na Resolução CONAMA nº 358/2005).*

*Aterro de Resíduo Sólido Industrial Classe I: Disposição final ambientalmente adequada através de aterro de resíduo sólido industrial classe I - perigoso (conforme ABNT NBR 10004 - Classificação de Resíduos Sólidos), quando recebe de apenas um único gerador.*

*Aterro de Resíduo Sólido Industrial Classe II: Disposição final ambientalmente adequada através de aterro de resíduo sólido industrial classe II - não-perigoso (conforme ABNT NBR 10004 - Classificação de Resíduos Sólidos), quando recebe de apenas um único gerador.*

*Aterro de Resíduo Sólido Industrial Classe I com toxicidade: disposição final ambientalmente adequada através de aterro de resíduo sólido industrial classe I - perigoso com característica de toxicidade (conforme ABNT NBR 10004 - Classificação de Resíduos Sólidos), quando recebe de apenas um único gerador.*

*Aterro Sanitário de Resíduo Sólido Urbano: Disposição final ambientalmente adequada através de aterro de resíduos sólido urbano.*

*Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I: disposição final ambientalmente adequada através de aterro de resíduo sólido industrial classe I - perigoso (conforme ABNT NBR 10004 - Classificação de Resíduos Sólidos), quando recebe de mais de um gerador.*

*Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I com toxicidade: disposição final ambientalmente adequada através de aterro de resíduo sólido industrial classe I - perigoso com característica de toxicidade (conforme ABNT NBR 10004 - Classificação de Resíduos Sólidos), quando recebe de mais de um gerador.*

*Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe II: Disposição final ambientalmente adequada através de aterro de resíduo sólido industrial classe II - não-perigoso (conforme ABNT NBR 10004 - Classificação de Resíduos Sólidos), quando recebe de mais de um gerador.*

*Disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros (ou centrais de destinação), observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.*

*Incineração de Resíduo Sólido de Serviço de Saúde: processo de oxidação à alta temperatura que destrói ou reduz o volume de resíduo sólido de serviço de saúde (resíduo definido na Resolução CONAMA nº 358/2005).*

*Unidade de Mistura e Pré-condicionamento de Resíduos Classe I - inflamável para fins de coprocessamento: onde se realiza o preparo (mistura, moagem/trituração, peneiramento e segregação de resíduos incompatíveis) e ou mistura ("blend") de resíduo sólido industrial classe I - perigoso com característica de inflamabilidade (conforme ABNT NBR 10004 - Classificação de Resíduos Sólidos), resultando num produto com determinadas características para serem utilizados no coprocessamento.*

Com efeito, o cerne da alegada inconstitucionalidade está na invasão da esfera de competência legislativa por parte do Município sobre o Estado e a União, quanto à criação de condições e restrições para a instalação de aterros ou centrais de destinação de resíduos sólidos em seu território, sem observar e em descompasso com as normas estaduais de regência.

Nas palavras de Alexandre de Moraes, ao referir-se sobre o processo legislativo no âmbito dos municípios "a função legislativa é exercida pela Câmara de Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal"<sup>2</sup>.

Pois bem, Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a competência concorrente dos Municípios para legislar acerca de matéria ambiental, conquanto a norma contribua para a efetiva tutela do direito em questão, e esteja em harmonia com aquelas já editadas pelos demais entes federados.

No ponto:

**Direito Ambiental. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Competência municipal. Lei Municipal 10.766/2009. Constitucionalidade. Obrigação administrativa. Súmula 280 do STF. Agravo regimental desprovido.**

#### **I. Caso em exame**

1. Agravo regimental contra decisão que manteve a constitucionalidade da Lei Municipal 10.766/2009, que obriga concessionárias a comprovarem o plantio de árvores proporcional à quantidade de carros vendidos.
2. A agravante sustenta a inconstitucionalidade da lei, alegando vícios formais e materiais, bem como divergência jurisprudencial.
3. O Tribunal de origem reconheceu a constitucionalidade da lei com base em precedente do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, que julgou improcedente incidente de inconstitucionalidade contra a mesma lei.
4. O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou sobre a competência dos municípios para legislar sobre meio ambiente, 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), conforme RE 586.224 (tema 145).
5. O Tribunal de origem também considerou que a obrigação imposta pela lei municipal constitui obrigação administrativa, não tributo, afastando a alegação de inconstitucionalidade com base em vícios materiais.

#### **II. Questão em discussão**

6. A questão em discussão consiste em saber se a Lei Municipal 10.766/2009 é constitucional, considerando a competência municipal em matéria ambiental e a natureza jurídica da obrigação imposta.

#### **III. Razões de decidir**

7. O agravo regimental não demonstra o desacerto da decisão agravada, tratando-se de mero inconformismo com a decisão anterior.
8. A jurisprudência do STF, consolidada no RE 586.224 (tema 145), reconhece a competência dos municípios para legislar sobre meio ambiente em casos de interesse local, sendo essa jurisprudência seguida pelo Tribunal de origem.
9. A classificação da obrigação imposta pela lei como obrigação administrativa, e não tributária, impede o recurso extraordinário em razão da Súmula 280 do STF.
10. A análise da constitucionalidade da lei municipal demandaria o reexame de legislação

infraconstitucional, inviável no âmbito do recurso extraordinário.

#### IV. Dispositivo e tese

##### 11. Agravo regimental desprovido.

**Dispositivos relevantes citados:** art. 24, VI, c/c art. 30, I e II, da Constituição Federal; Súmula 280 do STF. **Jurisprudência relevante citada:** RE 586.224; RE 1.298.923 AgR; RE 962.547 AgR; RE 1.485.190 AgR; RE 1.192.204 AgR; RE 1.248.637 AgR.

(ARE 1.472.760 AgR, 2ª Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 19MAI25).

E tal entendimento se justifica, na medida em que pode haver o esvaziamento do conteúdo legal das normas gerais, editadas pela União e pelos Estados. A este respeito, confira-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDEIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto.

3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.

4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina.

(ADI 6650, Tribunal Pleno, relª Minª Cármen Lúcia, j. em 27ABR21).

Aliás, a questão foi objeto de análise pela sistemática da repercussão geral, consubstanciando-se no Tema 145 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (RE nº 586.224), cuja tese restou fixada nos seguintes termos:

***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).***

No caso dos autos o projeto da lei é de autoria dos Vereadores Felipe Kinn, Gustavo Oliveira e Paulo Azeredo (evento 01 - OUT2 - pág. 14). E examinando o texto legal impugnado, denota-se que foram criadas condições e restrições para a instalação de aterros e/ou centrais de destinação de resíduos sólidos no território do Município de Montenegro, sem a observância da legislação estadual de regência, implicando a ofensa direta ao disposto nos arts. 23, VI; 24, VI, e §§ 1º a 4º; 30, I e II, da CF-88, combinados com o caput do art. 8º da CE-89. A questão restou bem analisada pela Drª Josiane Superti Brasil Camejo, ilustre Subprocuradora-Geral de Justiça que nestes autos oficiou, a quem peço vênia para agregar excerto do seu parecer às razões de decidir, *in verbis*:

*(...) esta ação direta de inconstitucionalidade não questiona a competência constitucionalmente assegurada aos entes federativos municipais em matéria de proteção ao meio ambiente e combate à poluição, insculpida nos artigos 23, inciso VI, e 24, inciso VI, da Carta Federal, mas, tão somente, a inobservância, pelo Município de Montenegro, ao editar a Lei Municipal nº 7.017/2023, de que esta norma deveria estar em consonância com o que preceituado sobre a matéria pelos demais entes federados, ou seja, pela União Federal e pelo Estado do Rio Grande do Sul.*

*Esta exigência de harmonia dos atos normativos municipais com as normas editadas pela União e pelo Estado-membro, de resto, foi fixada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224, Tema 145, como bem lembrado pela Câmara de Vereadores de Montenegro, onde aprovada a seguinte tese:*

***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).***

Isto, exatamente, foi o que não ocorreu quando da edição da norma objugada que, a pretexto de trazer maior proteção ao meio ambiente na seara do Município de Montenegro, deixou de observar a competência do Estado e as normas por ele editadas para regramento da matéria, como demonstrado na petição inicial, em especial a Lei Estadual nº 15.434/2020, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, que, no parágrafo 2º do artigo 194, atribuiu apenas ao Estado a competência de prever, em suas diversas regiões, locais e condições para disposição dos resíduos sólidos:

Art. 194. A coleta, o armazenamento, o transporte, o tratamento e a disposição final de resíduos sólidos sujeitar-se-ão à legislação e ao processo de licenciamento perante o órgão ambiental e processar-se-ão de forma e em condições que não constituam perigo imediato ou potencial para a saúde humana e o bem-estar público, nem causem prejuízos ao meio ambiente.

§ 1º A legislação pertinente deve priorizar critérios que levem, pela ordem, a evitar, minimizar, reutilizar, reciclar, tratar e, por fim, dispor adequadamente os rejeitos.

§ 2º **O Estado deverá prever, nas suas diversas regiões, locais e condições de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos referidos no “caput” deste artigo, mantendo cadastro que os identifique.**

§ 3º As atividades de tratamento, recuperação, aproveitamento para fins energéticos, transformação e aproveitamento de resíduos serão consideradas como de interesse público.

E assim o fez porque esta temática extrapola o peculiar interesse dos Municípios, sendo mais prudente e adequado, sob o prisma da proteção ao meio ambiente, que seja tratada a nível estadual, de modo a evitar maiores danos ao meio ambiente e à sociedade como um todo.

Imagine-se, por exemplo, se os entes municipais tivessem a possibilidade de legislar inviabilizando a instalação de aterros sanitários ou centrais de tratamento de resíduos em seus territórios. Poder-se-ia chegar a uma situação insustentável.

Coerente e acertada, assim, a opção do legislador ao atribuir competência ao Estado, em toda a sua extensão territorial, para deliberar sobre as áreas que melhores condições reúnem para receber estes resíduos, conferindo, assim, efetiva e mais abrangente proteção ao meio ambiente.

Diverso não foi o entendimento firmado por esta egrégia Corte Constitucional Estadual quando da apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085592392, também referida pela Casa Legislativa de Montenegro, cuja ementa restou assim lapidada:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESISTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. LEI MUNICIPAL. INSTALAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO SÓLIDO URBANO. REQUISITOS. LOCALIZAÇÃO. DISTÂNCIA. MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR. INTERESSE LOCAL. TEMA 145 STF. LIVRE INICIATIVA. 1. Depois de ajuizada a ação direta de inconstitucionalidade, a lei nº 9.868/1999 não admite a desistência pelo autor. Art. 5º. 2. A competência suplementar municipal exige a presença de interesse local. 3. Em matéria ambiental, o Supremo Tribunal Federal assentou, no Tema 145, que **“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)”**. 4. A fixação de **requisitos quanto à localização para a instalação de aterro sanitário sólido urbano** é matéria que diz respeito ao **interesse local do Município**. O direito fundamental à livre iniciativa deve ser compatibilizado com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantia também prevista na Constituição da República. Pedido de desistência indeferido. Ação julgada improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085592392, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 31-10- 2022)

Relevante consignar passagem do voto da eminente Desembargadora Maria Isabel de Azevedo Souza, Relatora do feito, em que explicitada, claramente, a observância das normas dos demais entes federados naquele caso específico:

(...).

Como se vê, os Municípios não detêm competência para suplementar toda a legislação federal e estadual. A competência suplementar municipal exige a presença de interesse local.

(...).

No caso, é inequívoca a preponderância do interesse local, na localização do aterro sanitário de resíduos sólidos, para fins de preservação ambiental e de ordenação territorial no âmbito do Município, observando as particularidades da ocupação do território, bem como a formação geológica local (Arenito Botucatu).

Ao contrário do alegado pela Autora, a Lei nº 2.591, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Estância Velha, não criou requisitos gerais para a instalação de aterros sanitários, já que se restringiu às particularidades do próprio Município. Para além disso, a Lei Municipal está em harmonia com a disciplina estabelecida pelos demais entes da Federação.

(...).

Não se constata, portanto, conflito entre a Lei Municipal e a regulamentação da matéria ambiental pelos demais entes da Federação. Ao contrário, observa-se complementaridade e conformidade entre as normas referidas.

Não há falar, assim, em invasão pelo Município de Estância Velha na competência dos demais entes da Federação.

(...).

Tal entendimento não diverge da linha de intelecção desenvolvida na petição inicial desta ação direta, onde se busca a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 7.017/2023, do Município de Montenegro, não por ela tratar de requisitos para instalação de aterro sanitário, mas, isto sim, por ela tê-lo feito **em descompasso com a competência do Estado do Rio Grande do Sul** para dispor sobre a matéria e as normas por ele editadas, **extrapolando**, em sua

atuação legislativa, **o estrito interesse local**.

A par disso, a Lei-Montenegro nº 7.017 de 07MAR23, revela-se inconstitucional por vício formal.

Nesse sentido:

**Ação Direta de Inconstitucionalidade.**

**2. Art. 167 da Constituição do Estado de Roraima.**

**3. Vedação da utilização do território estadual para fins de estabelecimento de depósito de rejeitos nucleares e para fins de implantação de instalações industriais de enriquecimento de minerais radioativos tendo em vista a geração de energia nuclear.**

**4. Inconstitucionalidade formal. Violação do art. 22, XXVI da Constituição.**

**5. Na linha da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional a norma de constituição estadual que disponha sobre a utilização do território estadual para fins de depósito de rejeitos nucleares e/ou que vede a implantação de instalações industriais referentes à exploração de atividade nuclear. Precedentes.**

**6. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do caput e do parágrafo único do art. 167 da Constituição do Estado de Roraima.**

(ADI 6907, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 24OUT22).

Evidenciada a ofensa aos arts. 23, VI; 24, VI, e §§ 1º a 4º; 30, I e II, da CF-88, combinados com o *caput* do art. 8º da CE-89, a procedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade é medida que se impõe, para declarar a inconstitucionalidade da Lei-Montenegro nº 7.017 de 07MAR23.

Tais as razões pelas quais voto por julgar procedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade.

---

1. 4ª edição - Salvador : Ed. JusPodium, 2009, p. 406-7.

2. Direito Constitucional. - 24. ed. - 2. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2009, pág. 311.

## Documento 2

**Tipo documento:**

ACÓRDÃO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

12/01/2026 15:21:00

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5096640-96.2025.8.21.7000

**Sequência Evento:**

62



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5096640-96.2025.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Controle de Constitucionalidade

**RELATOR:** DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**EMENTA**

**DIREITO CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL SOBRE INSTALAÇÃO DE ATERROS E CENTRAIS DE DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

**I. CASO EM EXAME:**

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face do Município de Montenegro, tendo por objeto a Lei -Montenegro nº 7.017/2023, que estabelece condições e restrições para a instalação de Aterro ou Central de Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I e II, Resíduo Sólido Urbano, Resíduo de Serviço de Saúde e Unidade de Mistura e Pré-condicionamento de Resíduo Sólido Industrial Classe I no Município.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:**

1. A questão em discussão consiste em verificar se o Município de Montenegro, ao editar a Lei nº 7.017/2023, que estabelece condições e restrições para a instalação de aterros ou centrais de destinação de resíduos sólidos em seu território, extrapolou sua competência legislativa supletiva, invadindo a competência do Estado e da União.

**III. RAZÕES DE DECIDIR:**

1. A competência legislativa municipal em matéria ambiental é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o Tema nº 145 de Repercussão Geral, desde que observados os limites do interesse local e a harmonia com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.
2. A Lei - RS nº 15.434/2020, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, atribui ao Estado, em seu art. 194, § 2º, a competência para prever, nas suas diversas regiões, locais e condições de disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.
3. A Resolução CONSEMA nº 372/18 e suas atualizações definem os empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento no âmbito estadual, não incluindo entre as competências municipais os empreendimentos de tratamento e destinação de resíduos sólidos industriais ou centrais de recebimento e destinação destes resíduos.
4. O Município de Montenegro, ao estabelecer condições e restrições para a instalação de aterros ou centrais de destinação de resíduos sólidos em seu território, extrapolou os limites de sua competência legislativa supletiva, dispondo sobre matéria que ultrapassa o peculiar interesse municipal.
5. A norma municipal impugnada não está em harmonia com a disciplina estabelecida pelo Estado do Rio Grande do Sul, configurando invasão de competência e ofensa aos arts. 23, VI; 24, VI, e §§ 1º a 4º; 30, I e II, da CF/1988, combinados com o *caput* do art. 8º da Constituição Estadual.

**IV. DISPOSITIVO E TESE:**

1. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.017/2023, do Município de Montenegro.

*Tese de julgamento:* 1. É inconstitucional lei municipal que estabelece condições e restrições para a instalação de aterros ou centrais de destinação de resíduos sólidos em descompasso com a competência e as normas estaduais de regência, extrapolando o estrito interesse local.

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, arts. 23, VI; 24, VI, e §§ 1º a 4º; 30, I e II; CE/1989, art. 8º, *caput*.

*Jurisprudência relevante citada:* STF, RE 586.224, Tema 145; STF, ARE 1.472.760 AgR, 2ª Turma, rel.

Min. Gilmar Mendes, j. 19.05.2025; STF, ADI 6650, Tribunal Pleno, rel<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> Cármen Lúcia, j. 27.04.2021; STF, ADI 6907, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24.10.2022; TJRS, ADI 70085592392, Tribunal Pleno, Rel<sup>a</sup> Des<sup>a</sup> Maria Isabel de Azevedo Souza, j. 31.10.2022.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei-Montenegro nº 7.017 de 07MAR23. Não participou deste julgamento o Desembargador Marcelo Bandeira Pereira, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2025.

---

5096640-96.2025.8.21.7000

20009604398 .V5