



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mrsmp.br

**PROCESSO Nº 5233450-15.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE IJUÍ E CÂMARA DE
VEREADORES DE IJUÍ**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI
MOREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Ijuí. Lei Complementar n.º 7.247/2022. Norma que promove alteração no Plano Diretor do Município sem propiciar razoável participação popular em sua discussão, rebaixando significativamente os níveis de proteção ambiental anteriormente existentes. Afronta aos artigos 8º, 'caput', 13, inciso V, 177, §5º, e 251, §1º, incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, §1º, e 255, §1º, incisos III e IV, da Constituição Federal. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL 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 **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Complementar Municipal n.º 7.247**, de 03 de agosto de **2022**, de **Ijuí**, que *altera dispositivos que menciona da Lei Complementar n.º 6.929, de 21 de janeiro de 2020, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí*, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 13, inciso V, 177, §5º, e 251, §1º, incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, §1º, e 255, §1º, incisos III e IV, da Constituição Federal. Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se juntados no EVENTO 1.

A peça exordial foi recebida (EVENTO 4).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa dos atos normativos, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (EVENTO 13).

O Prefeito Municipal de Ijuí prestou informações. Argumentou que, diferentemente do que se alegou na inicial, o projeto de lei que originou o ato normativo questionado *foi amplamente discutido e analisado*. Asseverou que *o Processo Legislativo n.º 352/2022 foi analisado por diversas vezes pela Comissão Especial nomeada na Câmara de Vereadores de Ijuí e foi amplamente analisado e discutido em diversas reuniões do Conselho do Plano Diretor Participativo de Ijuí*. Discorreu sobre as competências do Conselho do



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

Plano Diretor Participativo de Ijuí (CONPLADIP). Sustentou que *tanto a Constituição Federal, como a Constituição do Estado e a Lei Orgânica do Município de Ijuí colocam como requisito tão-somente a participação popular. As Constituições e a Lei Orgânica não exigem para a modificação do Plano Diretor a necessidade de realização da audiência pública.* Defendeu, nesse cenário, a constitucionalidade da norma, postulando a improcedência da ação (EVENTO 15).

A Câmara de Vereadores de Ijuí, notificada, manifestou-se. Contrapôs-se ao argumento de violação ao princípio da vedação ao retrocesso que fora vertido na exordial, pontuando, sob este aspecto, que: a) *as alterações realizadas foram adequadas ao Código Florestal;* b) *a redução controlada das faixas de preservação foi compensada por medidas de mitigação e planejamento urbano,* e c) *A Lei Complementar n.º 7.247/2022 não promove um esvaziamento da proteção ambiental, mas uma adequação técnica e legítima.* No que se refere ao vício formal apontado na inicial, referiu que o Tribunal de Justiça possui precedentes em que sedimentados os entendimentos de que *a participação popular é essencial, mas não exige unanimidade ou consenso absoluto* e de que *a simples atuação dos conselhos municipais pode ser suficiente para validar alterações desde que a comunidade tenha sido oportunamente informada e consultada* (EVENTO 16).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

2. Analisados os autos, verifica-se que o **Prefeito Municipal de Ijuí** compareceu ao processo com o objetivo de defender a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Em síntese, a manifestação trazida adotou a perspectiva de que os próprios documentos que instruem a inicial demonstrariam a suficiente participação popular no curso do processo legislativo.

Por sua vez, a **Câmara de Vereadores de Ijuí** rechaçou as apontadas inconstitucionalidades material (por violação ao princípio da vedação ao retrocesso) e formal (por insuficiente participação popular na formação da norma). Seus argumentos podem ser assim sintetizados:

Quanto à vedação ao retrocesso ambiental:

- a) *as alterações realizadas foram adequadas ao Código Florestal;*
- b) *a redução controlada das faixas de preservação foi compensada por medidas de mitigação e planejamento urbano, e*
- c) *A Lei Complementar n.º 7.247/2022 não promove um esvaziamento da proteção ambiental, mas uma adequação técnica e legítima.*

Quanto à insuficiente participação popular na formação da norma invoca precedentes do Tribunal de Justiça que, segundo seu entendimento, apontariam que:

- a) *a participação popular é essencial, mas não exige unanimidade ou consenso absoluto, e*
- b) *a simples atuação dos conselhos municipais pode ser suficiente para validar alterações desde que a comunidade tenha sido oportunamente informada e consultada.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Examina-se.

2.1. Sob prisma formal, o Ministério Público reafirma integralmente o entendimento sedimentado na inicial no sentido da insuficiência da participação popular no curso do processo legislativo que originou a norma ora atacada.

2.1.1. Para corroborar a sua assertiva de que *a simples atuação dos conselhos municipais pode ser suficiente para validar alterações desde que a comunidade tenha sido oportunamente informada e consultada*, a **Câmara de Vereadores de Ijuí** se ampara no seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.968, DE 28 DE AGOSTO DE 2019. MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL. ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE ESTUDOS PRÉVIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. Situação em que restou suficientemente demonstrado que não houve a necessária participação popular no exame do Plano Diretor aprovado. A alegação de que inexistência de obrigatoriedade de se realizar estudos prévios de impacto ambiental também não se sustenta se evidenciado que as alterações legislativas têm o condão de representar forte impacto ambiental e, quiçá, o seu retrocesso, como no caso concreto. Afrenta aos artigos 8º, caput, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, incisos II, V e VII, da Constituição estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, Parágrafo 1º, e 255, parágrafo 1º, incisos III e IV, da constituição Federal. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084936855, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 10-12-2021)



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

Paradoxalmente, no julgado acima exposto, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – de maneira unânime – delineou a compreensão de que *restou suficientemente demonstrado que não houve a necessária participação popular no exame do Plano Diretor aprovado*. A decisão, portanto, não conforta a alegação apresentada.

Basta, para se chegar a essa conclusão, analisar o seu conteúdo.

Sobre esse tópico (relativo à insuficiência, por si só, da participação do CONPLADIP), vale observar que, na citada Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084936855, em que se debatia situação semelhante a dos autos, **o Órgão Especial do Tribunal de Justiça assentou entendimento alinhado com a posição defendida na petição inicial**. Transcreve-se os principais excertos do voto condutor exarado pelo Desembargador Tasso Caubi Soares Delabary, relator daquele feito:

(...) *Eminentes Colegas*

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal n.º 4.968, de 28 agosto de 2019, de Eldorado do Sul, que revisa a Lei Municipal n.º 2.574, de 26 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a política urbana e instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Eldorado do Sul, e alterações posteriores, e dá outras providências, tendo como parâmetro os artigos 8, caput, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, parágrafo 1º, e 255, parágrafo 10, incisos III e IV, da Constituição Federal.

(...)

Em que pese não seja propriamente a causa de pedir da ação que o ato impugnado permita a supressão de áreas nascentes e de



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

trechos de cursos d'água, conforme esclarecido pela nobre representante do Ministério Público em seus memoriais, o fato é que não foi observado o requisito constitucional consubstanciado na razoável participação da comunidade nas discussões que precederam a formação da normativa impugnada e tampouco foram realizados quaisquer estudos prévios ou apresentados à comunidade.

A cautela não foi adotada pela Câmara Municipal de Vereadores de Eldorado do Sul, que recebeu o Projeto de Lei Municipal n.º 112/2019 em 09 de agosto de 2019, tendo a lei entrado em vigor em 28 de agosto de 2019, sem permitir qualquer participação popular, seja dos cidadãos, seja de entidades representativas da sociedade. A rapidez da tramitação do processo legislativo, por si só, já deixa muito evidente essa situação.

E, conforme refere o Ministério Público, em seu parecer, “Também não o supre a participação do Conselho da Cidade de Eldorado do Sul – CONEL, criado pela Lei Municipal n.º 2.239/2005 de Eldorado do Sul, em que destinadas cinco cadeiras ao Poder Executivo, duas cadeiras ao Poder Legislativo, e dez cadeiras destinadas às entidades representativas. Isso porque referida providência poderia alijar do processo de discussão das alterações do plano diretor as associações do município que não estivessem alinhadas com a Prefeitura Municipal (não integrantes do CONEL, por exemplo), o que de fato ocorreu, como se lê na manifestação da Associação dos Moradores e Amigos do Parque Eldorado – AMAPE (fls. 598-633). Aliás, da contribuição do amicus curiae também se recolhe a notícia de que o Poder Executivo não teria feito de modo suficiente o necessário esforço para consultar os munícipes residentes nas áreas mais diretamente afetadas, algumas bastante afastadas da sede da Prefeitura”.

Além disso, não possui o poder público autorização geral e abstrata para promover alterações legislativas que resultem impactos ambientais sem a realização de quaisquer estudos técnicos, notadamente porque incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, na esteira do que preceitua o artigo 225 da Constituição Federal.



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

Se não bastasse, o artigo 177, caput, da Constituição do Estado também preceitua que “os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional”. Incumbe, assim, ao legislador respeitar a vocação ecológica, devendo ser demonstrado por meio de estudos prévios de que as alterações projetadas não estão causando um retrocesso ambiental, notadamente quando se tem objetivos de inserção de polos industriais no município. Como muito bem refere o Ministério Público, em seu parecer, “referida providência, aliás, é importante inclusive para subsidiar um debate popular genuíno a respeito do Plano Diretor, na medida em que comunidade política deve ter, para que possa participar de modo devido do processo, acesso às informações necessárias ao sopesamento dos benefícios e prejuízos decorrentes das modificações introduzidas pela norma”.

Como se observa, resta suficientemente demonstrado que não houve a necessária participação popular no exame do Plano Diretor aprovado. A alegação de que inexistente obrigatoriedade de se realizar estudos prévios de impacto ambiental também não se sustenta se evidenciado que as alterações legislativas têm o condão de representar forte impacto ambiental e, quiçá, o seu retrocesso, como no caso concreto. (grifo nosso)

Tampouco é suficiente a realização de uma audiência esvaziada, em que, conforme informado pelo Presidente da Câmara de Vereadores, *as assinaturas (...) são de Vereadores, Servidores da CMI e representantes do Poder Executivo e, a título individual consta 1 (uma) assinatura.*

Resta clara, portanto, **a insuficiência do tempo e do alcance dedicados à efetiva discussão do projeto de lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo**, circunstância a inquirir de inconstitucionalidade o ato normativo questionado.



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

2.1.2. A **Câmara de Vereadores de Ijuí** asseverou, ainda, com lastro em precedente do Tribunal de Justiça, que *a participação popular é essencial, mas não exige unanimidade ou consenso absoluto*. Cumpre apontar, respeitosamente, que tal assertiva, conquanto verdadeira, tangencia por completo os fundamentos esgrimidos na inicial, visto que em momento algum a exordial apresentou argumentação em sentido contrário.

2.2. Sob o prisma material, a Câmara de Vereadores de Ijuí afirma genericamente que *não houve retrocesso ambiental, mas uma readequação necessária para o crescimento urbano sustentável e que a redução controlada das faixas de preservação foi compensada por medidas de mitigação e planejamento urbano*, mas não discrimina os elementos que subsidiaram as suas conclusões.

O fato é que, consoante amplamente exposto na peça póstica, a Lei Municipal questionada reduziu significativamente patamares de proteção ambiental e o fez sem propiciar suficiente participação da comunidade (cujas contribuições, justamente pela magnitude das alterações, eram especialmente relevantes).

Com efeito, originalmente os artigos 132, inciso I, alínea “b”, e 141, incisos I, II e III, da Lei Complementar nº 6.929/2020, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí, consolida a legislação urbanística; revoga legislações que menciona, e dá outras providências, assim dispunham:



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

Art. 132. São declaradas Áreas de Preservação Permanente, tanto as situadas na zona urbana quanto as situadas na zona rural:

I - as áreas definidas nas legislações federal e estadual e ampliadas por esta lei, que são: (...)

b) a faixa marginal de 100 (cem) metros ao longo da margem esquerda do Rio Potiribú entre o prolongamento imaginário da Av. Cel. Dico e o prolongamento imaginário da Rua Emílio Glitz;

Art. 141. São declaradas Áreas de Proteção Ambiental no município:

I - as áreas de raio de 1 (um) quilômetro ao redor da Usina Velha, das Andorinhas, Ruben Kessler da Silva - Passo do Ajuricaba, Pequena Central Hidrelétrica José Barasuol, Usina RS 155 e outras que venham a ser instaladas, bem como a faixa adicional de 200 (duzentos) metros a cada lado do rio a montante delas pela distância de 1 (um) quilômetro, visando amenizar os processos de assoreamento e poluição das águas e a proteção do Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico;

II - as faixas de 200 (duzentos) metros de largura a cada lado e pela distância de 500 (quinhentos) metros a montante e 500 (quinhentos) metros a jusante dos rios nos sítios das Cascatas do Wazlawick e das Andorinhas, bem como de outros que vierem a ser designados, visando à proteção da beleza paisagística;

III - as áreas de raio igual a 1 (um) quilômetro ao redor das fontes de águas minerais Ijuí, Itaí e outras que vierem a ser exploradas, pela excepcional qualidade das águas;

A partir da alteração realizada pela Lei Complementar nº 7.247/2022, os dispositivos passaram a contar com a seguinte redação:

Art. 132. São declaradas Áreas de Preservação Permanente, tanto as situadas na zona urbana quanto as situadas na zona rural:

I - as áreas definidas nas legislações federal e estadual e ampliadas por esta lei, que são: (...)



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

b) a faixa marginal de 50 (cinquenta) metros ao longo dos Rios Potiribú, Conceição e Caxambú; (Redação dada pela Lei Complementar nº 7247/2022)

Art. 141. São declaradas Áreas de Proteção Ambiental no município:

I - as áreas de raio de 50 (cinquenta) metros ao redor da Usina Velha, das Andorinhas, Ruben Kessler da Silva - Passo do Ajuricaba, Pequena Central Hidrelétrica José Barasuol, Usina ERS 155 e outras que venham a ser instaladas, bem como a faixa adicional de 50 (cinquenta) metros a cada lado do rio a montante delas pela distância de 50 (cinquenta) metros, visando amenizar os processos de assoreamento e poluição das águas e a proteção do Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico; (Redação dada pela Lei Complementar nº 7247/2022)

II - as faixas de 100 (cem) metros de largura a cada lado e pela distância de 100 (cem) metros a montante e 100 (cem) metros a jusante dos rios nos sítios das Cascatas do Wazlawick e das Andorinhas, bem como de outros que vierem a ser designados, visando à proteção da beleza paisagística; (Redação dada pela Lei Complementar nº 7247/2022)

III - as áreas de raio igual a 100 (cem) metros ao redor das fontes de águas minerais Ijuí, Itaí e outras que vierem a ser exploradas, pela excepcional qualidade das águas; (Redação dada pela Lei Complementar nº 7247/2022).

Como se vê, a novel redação trouxe significativo decréscimo na extensão mínima de Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Proteção Ambiental situadas no Município de Ijuí.

Ocorre que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é dotado de natureza fundamental, razão pela qual, uma vez implementado em sede infraconstitucional, estabelece posição jurídica que não pode ser infirmada por medidas retrocessivas, sem política substitutiva ou equivalente.



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

Ensina Anizio Pires Gavião Filho¹ sobre o tema da vedação ao retrocesso:

O que isso significa é que o direito ao ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impõe ao Estado o dever de não reduzir aquelas posições jurídicas já previstas no ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional. Essa proibição de retrocesso da proteção do ambiente obsta tanto a supressão como esvaziamento das normas constitucionais ou infraconstitucionais que consolidam posições jurídicas relativas ao direito fundamental ao ambiente. (...) Assim, pode ser formulado o enunciado no sentido de que será inconstitucional a sobrevinda de norma constitucional que suprimir ou esvaziar qualquer das normas hoje existentes na ordem constitucional para a proteção do ambiente. (...) A proibição de retrocesso faz-se sentir mais incisivamente diante do legislador infraconstitucional, vedando a dação legislativa ordinária implicativa de redução substancial de posições jurídicas já solidificadas no ordenamento jurídico ...

Na mesma linha aponta a lição do Ministro Luís Roberto Barroso:

[...]

por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido” (SARLET, 2009, p. 445).

Por isso mesmo, o princípio da vedação ao retrocesso, como consectário do princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, conquanto não previsto expressamente nas Cartas

¹ GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do SUBJUR N.º 811/2024



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Constitucionais, deflui da exegese atenta de suas normas, sendo reconhecido pelos Tribunais pátrios, inclusive por essa Corte de Justiça Estadual, como norte para a análise da adequação constitucional de normas legais e atos normativos, na trilha do entendimento esposado nos seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.116/2022. MUNICÍPIO DE PELOTAS. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. PARTICIPAÇÃO POPULAR. SUPRESSÃO DE ÁREA ESPECIALMENTE PROTEGIDA. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. DIREITO AMBIENTAL. RETROCESSO. EFEITO CLIQUET. PREVENÇÃO. PRECAUÇÃO. 1. Lei nº 7.116/2022 do Município de Pelotas, que altera o mapa U-08, afastando determinadas áreas do território municipal do regime jurídico de proteção ambiental destinado a Área de Especial Interesse do Ambiente Natural (AEIAN) constante do Plano Diretor (Lei Municipal nº 6.636/2018). 2. Normativa que altera política de Direito Urbanístico. Obrigatoriedade da participação da sociedade na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território. Conquanto não haja definição acerca do modo como a participação popular deva ocorrer, certo é que ela deve ser oportunizada de alguma forma, a exemplo da realização de audiências públicas, consultas públicas, dentre outras. O fato de a atuação do legislador local ser expoente da democracia indireta não atende ao requisito da participação popular direta e prévia à votação parlamentar. Verificada a inconstitucionalidade formal por violação de pressuposto objetivo do ato normativo. 3. A norma promove a redução da proteção ambiental e não está acompanhada de qualquer medida compensatória ou de estudo técnico para avaliar seus efeitos. Violação dos princípios da vedação do retrocesso (efeito cliquet), da precaução, da prevenção, e da proteção ambiental. Inconstitucionalidade material verificada. 4. Afronta aos artigos 177, §5º, 250, e 251, §1º incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, e artigos 29, inciso XII, 182, §1º, e 225, caput e §1º, incisos III, IV e VII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085751865, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-07-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA. RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 3.006/2013, QUE INSTITUIU ZONA DE EXPANSÃO URBANA, ALTEROU TABELAS, INSTITUIU ZONA DE RECUO FACULTATIVO PARA ATIVIDADES COMERCIAIS E REVOGOU O ART. 236 DA LEI MUNICIPAL Nº 2.392/2006. 1. Alterações legislativas que implicaram supressão de regra de proteção ambiental, afrontando garantias ambientais consagradas no texto constitucional e o princípio da vedação do retrocesso. 2. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 221, V, "e", 250, caput, e 251, caput, e §1º, II e VI, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 216, V e §1º, III, da Constituição Federal **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066321555, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 01/12/2015)

O princípio da vedação ao retrocesso ambiental tem encontrado respaldo na jurisprudência pátria, como demonstram os julgados a seguir colacionados, exarados, respectivamente, pelos Tribunais de Justiça de Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 67 DA LEI Nº 12.651/2012 - NOVO CÓDIGO FLORESTAL - INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDO - VEDAÇÃO DO PRINCÍPIO DO RETROCESSO SOCIAL - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO - MEIO AMBIENTE TIDO COMO DIREITO FUNDAMENTAL - DISPOSITIVO LEGAL QUE PREVÊ DESONERAÇÃO DO DEVER DE RESTAURAÇÃO DE ÁREAS DE RESERVA LEGAL - INCIDENTE QUE SE JULGA PROCEDENTE - INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DECLARADA - QUESTÃO QUE TAMBÉM É ALVO DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

QUESTIONAMENTO EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI Nº 4902). A previsão do art. 67 da Lei n.º 12.651/2012, que desonera os proprietários rurais dos deveres referentes à proteção das florestas e ainda convalida ilegalidades já cometidas sem qualquer contrapartida, constitui flagrante retrocesso social, em verdadeira afronta aos fins constitucionais. Deve ser declarado inconstitucional o art. 67 da Lei 12.651/12, ante a violação do dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225, caput, da Constituição da Republica, das exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda à sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental, ainda, aos princípios do meio ambiente como direito fundamental, da prevenção e da precaução. V.V.: Afigura-se prematuro o julgamento pelo Órgão Especial do TJMG de um incidente de inconstitucionalidade relativa a uma questão que se encontra sob o crivo decisório do STF, com o caráter de repercussão geral. (TJ-MG - ARG: 10144110039647002 MG, Relator: Walter Luiz, Data de Julgamento: 29/06/2015, Data de Publicação: 14/08/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. LEI ESTADUAL 18.350/2022 QUE PROMOVE ALTERAÇÕES NO CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (LEI ESTADUAL 14.675/2009). ARTIGO 15, INCISO III, NA REDAÇÃO DADA PELA NOVA LEI ESTADUAL. NORMA QUE RESTRINGE A COMPETÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR AMBIENTAL, RETIRANDO A POSSIBILIDADE DE LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO. TEXTO VICIADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO E AO DEVER DE PROTEÇÃO SUFICIENTE. AFRONTA AOS ARTIGOS 10, INCISOS VI E VIII, 107, INCISO I, ALÍNEAS D, G E H E ARTIGO 181, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. NORMA QUE IMPLICA EM VERDADEIRO RETROCESSO AO ENFRENTAMENTO DIRETO E IMEDIATO DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS, EM DETRIMENTO DE UM MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. DEVER DE ZELAR E PRESERVAR. NORMA FEDERAL QUE PERMITE À POLÍCIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

MILITAR AMBIENTAL LAVRAR AUTO DE INFRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. ARTIGO 28-A, INCISO I, NA REDAÇÃO DADA PELA NOVA LEI ESTADUAL. NORMA QUE RETIRA DO AGENTE FISCAL O PODER DE LAVRAR AUTO DE INFRAÇÃO E DE APLICAR MEDIDAS TENDENTES A CESSAR O DANO AMBIENTAL. TEXTO VICIADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO E AO DEVER DE PROTEÇÃO SUFICIENTE. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 181 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. NORMA QUE IMPLICA EM VERDADEIRO RETROCESSO AO ENFRENTAMENTO DIRETO E IMEDIATO DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS, EM DETRIMENTO DE UM MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. DEVER DE ZELAR E PRESERVAR. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. ARTIGO 57-A, § 5º, NA REDAÇÃO DADA PELA NOVA LEI ESTADUAL. (A) NOVA REDAÇÃO DO CAPUT QUE RETIRA A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES DE SUSPENSÃO/INTERDIÇÃO, EMBARGO E APREENSÃO, NOS CASOS DE RISCO DE DANO AO MEIO AMBIENTE E À SAÚDE PÚBLICA, TORNANDO POSSÍVEL APENAS EM CASOS DE INFRAÇÃO CONTINUADA OU DE DANO AMBIENTAL RELEVANTE. TEXTO VICIADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO E AO DEVER DE PROTEÇÃO SUFICIENTE. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 181 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE S [.]

(TJ-SC - ADI: 50172192920228240000, Relator: Cinthia Beatriz da Silva Bittencourt Schaefer, Data de Julgamento: 01/11/2023, Órgão Especial)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 147, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 49, 12 de dezembro de 2003, que instituiu o Plano Diretor do Município de Jacareí, e das Leis Complementares nº 62, de 20 de abril de 2007, nº 76, de 14 de dezembro de 2012 e nº 77, de 20 de maio de 2013, do mesmo Município – Regras municipais que se incompatibilizam com o princípio da vedação do retrocesso, especialmente aplicável na tutela do ambiente, prestigiado pelo art. 191 da Constituição Paulista - Ação procedente. (TJ-SP 22113065520178260000 SP 2211306-55.2017.8.26.0000, Relator: Antonio Carlos Malheiros, Data de Julgamento: 14/03/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/03/2018)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

A Corte de Vértice também reconhece o princípio da vedação ao retrocesso. Nesse sentido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 500/2020. REVOGAÇÃO DAS RESOLUÇÕES NºS 84/2001, 302/2002 E 303/2002. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS E REGIME DE USO DO ENTORNO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM GERAL. SUPRESSÃO DE MARCOS REGULATÓRIOS AMBIENTAIS. RETROCESSO SOCIOAMBINENTAL. PROCEDÊNCIA. RESOLUÇÃO CONAMA N º 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL COM OS PARÂMETROS NORMATIVOS. IMPROCEDÊNCIA QUANTO AO PONTO. 1. O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo. 2. O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental. Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade. Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do art. 225 da Lei Maior, a consagrar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

gerações. 3. A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais. 4. A revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da CF). 5. A revogação das Resoluções nºs 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da CF, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Estado de anomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução. Precedentes. Retrocesso na proteção e defesa dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF), à saúde (art. 6º da CF) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF). 6. A Resolução CONAMA nº 500/2020, objeto de impugnação, ao revogar normativa necessária e primária de proteção ambiental na seara hídrica, implica autêntica situação de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, assim como o recrudescimento da supressão de cobertura vegetal em áreas legalmente protegidas. A degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (art. 6º CRFB), à vida (art. 5º, caput, CRFB) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, CRFB), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB), alcançar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (art. 3º, IV, CRFB). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais. 7. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõe ao Poder Público o controle do emprego de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Mostra-se consistente, ainda, com o marco jurídico convencional e os critérios setoriais de razoabilidade e proporcionalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, XI, da Lei nº 12.305/2010). 8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, no que revogou as Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 499/2020. (ADPF 749, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 07-01-2022 PUBLIC 10-01-2022)

Por isso, maior relevância ainda deve ser conferida à participação da sociedade na alteração do plano diretor, especialmente no caso em apreço, pois a comunidade de Ijuí tem o direito de opinar sobre o risco de mitigação da proteção antes conferida, tomando parte nas discussões e trazendo subsídios técnicos para uma melhor avaliação das alterações pretendidas, o que não foi propiciado na espécie.

Assim, por qualquer ângulo em que se analise a questão, patente a inconstitucionalidade da norma.

3. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico da **Lei Complementar Municipal n.º 7.247**, de 03 de agosto de **2022**, de **Ijuí**, *que altera dispositivos que menciona da Lei Complementar nº 6.929, de 21 de janeiro de 2020, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí*, por ofensa aos artigos 8º,



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

caput, 13, inciso V, 177, § 5º, e 251, §1º, incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, §1º, e 255, §1º, incisos III e IV, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 22 de outubro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

RCA

² Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 811/2024