



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso
de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no
artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o
artigo 95, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove
a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei
Municipal nº 7.017**, de 07 de março de 2023, que *estabelece
condições e restrições para a instalação de Aterro ou Central de
Destinação de Resíduo Sólido Industrial Classe I e II, Resíduo*



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

Sólido Urbano, Resíduo de Serviço de Saúde e Unidade de Mistura e Pré-condicionamento de Resíduo Sólido Industrial Classe I (inamável) no Município de Montenegro e dá outras providências, e de seu Anexo I, do Município de Montenegro, pelas seguintes razões de direito.

1. A norma legal questionada tem a seguinte redação:

LEI N.º 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 da outras providencias.

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

LEI:

Art. 1ª 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 — distancia mínima de 3.000m (três mil metros) do rio Cai, 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.



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

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. 2º. 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 Vizinhaça, independente da zona do Município onde está prevista a sua instalação.

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

2ª Para os empreendimentos descritos no artigo 1º desta Lei. o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhaça 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



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

legislação municipal. deverá oficiar 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 — Entrepasto 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.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE MONTENEGRO, em 07 de março de 2023.

REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE:

Data Supra.

*GUSTAVO ZANATTA,
Prefeito Municipal.*

*VLADEMIR RAMOS GONZAGA
Secretário-Geral*

2. A Lei Municipal nº 7.017/2023, do Município de Montenegro, foi editada no âmbito da competência municipal para



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

legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber, consoante preceitua o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Nada obstante, 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)*, o Município de Montenegro extrapolou os limites de sua competência legislativa supletiva, dispondo sobre matéria que ultrapassa o peculiar interesse municipal, maculando de inconstitucionalidade a norma editada, como a seguir se demonstrará.

2.1. Da Viabilidade de Conhecimento do Pedido

Prefacialmente, impositivo assentar que a discussão sobre os limites da competência concorrente entre União, Estados-membros e Distrito Federal, bem como da competência supletiva dos entes municipais, não é nova no âmbito das Cortes Constitucionais pátrias.

O Supremo Tribunal Federal, inicialmente, havia firmado posição pelo não conhecimento de ações diretas de inconstitucionalidade que tivessem por fundamento a incompatibilidade entre leis nacionais e leis estaduais, considerando configurada, na espécie, ofensa meramente indireta ou reflexa à Lei Fundamental.



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

Representativo deste posicionamento, o seguinte
aresto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24) - ALEGADA INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL, POR DIPLOMA LEGISLATIVO EDITADO POR ESTADO-MEMBRO - NECESSIDADE DE PRÉVIO CONFRONTO ENTRE LEIS DE CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL - INADMISSIBILIDADE EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal e os Estados-membros (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de entender incabível a ação direta de inconstitucionalidade, se, para o específico efeito de examinar-se a ocorrência, ou não, de invasão de competência da União Federal, por parte de qualquer Estado-membro, tornar-se necessário o confronto prévio entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional: a legislação nacional de princípios ou de normas gerais, de um lado (CF, art. 24, § 1º), e as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes fixadas pela União Federal, de outro (CF, art. 24, § 2º). Precedentes. É que, tratando-se de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade há de transparecer de modo imediato, derivando, o seu reconhecimento, do confronto direto que se faça entre o ato estatal impugnado e o texto da própria Constituição da República. Precedentes. (ADI 2344 QO, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23-11-2000, DJ 02-08-2002 PP-00057 EMENT VOL-02076-03 PP-00418 RTJ VOL-0184-01 PP-00113)

Posteriormente, sobreveio nova orientação jurisprudencial da Corte Suprema Federal, hoje já consolidada, no



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

sentido de, nestas hipóteses, considerar existente contrariedade direta às normas de repartição de competência legislativa traçadas pela Constituição da República, ainda que para esta análise seja necessário o cotejo de normas infraconstitucionais.

Neste toar, são os seguintes arestos da Suprema Corte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela,



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

pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo. (ADI 6602, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEIO AMBIENTE. PROTEÇÃO DA FAUNA. LEI 16.784/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROIBIÇÃO DA CAÇA SOB QUALQUER PRETEXTO. PRELIMINAR. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MÉRITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE CAÇA (CF, ART. 24, VI). RESTRIÇÃO DA CAÇA DE CONTROLE. VEDAÇÃO DA CAÇA CIENTÍFICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. I – A **controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. O que está em debate é a possível invasão da competência legislativa da União, em hipótese concorrente com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24, V e XII, da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei.** II- Verificam-se, na hipótese, dois pontos de conflito entre a legislação do Estado de São Paulo e as regras estabelecidas na CF no que: (i) envolve a prática de caça de controle (art. 3º da Lei 16.784/2018), que não é vedada em absoluto na norma estadual, mas há exigência de que ela seja feita exclusivamente por órgãos públicos, sem a participação de particulares; (ii) envolve a proibição da caça científica (art. 1º da Lei 16.784/2018). III- A norma impugnada padece de vício parcial de inconstitucionalidade, por não se submeter, em sua integralidade, às regras de repartição de competências legislativas, especialmente àquela cabível à União, a quem incumbe a estipulação de normas gerais para o estabelecimento de diretrizes nacionais a este respeito, restando aos Estados-membros e ao Distrito Federal editar normas particularizantes para aplicá-las em seus respectivos âmbitos políticos, e de acordo com suas realidades regionais.



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

IV - Preliminares rejeitadas e ação julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Estadual 16.784/2018 e a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º da mesma lei, com o fim de excluir de sua incidência a coleta de animais nocivos por pessoas físicas ou jurídicas, mediante licença da autoridade competente, e daquelas destinadas a fins científicos, previstas respectivamente no art. 3º, § 2º, e art. 14, ambos da Lei 5.197/1967. (ADI 5977, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

Em harmonia com este entendimento, esta egrégia Corte Constitucional Estadual tem, também, conhecido ações diretas de inconstitucionalidade onde travada discussão sobre esta temática, consoante precedentes que ora se traz à colação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES EDITADAS PELO MUNICÍPIO DE ERECHIM. PARCELAMENTO DO SOLO. DETERMINADAS DISPOSIÇÕES QUE AFRONTAM COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL. PREVISÃO DE PERMUTA E COMPENSAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS E ÁREAS VERDES EM LOTEAMENTOS. IMPOSSIBILIDADE DE PARCELAMENTO DO SOLO EM ÁREA RURAL PARA FINS URBANOS. INOBSERVÂNCIA À LEI FEDERAL EXISTENTE ACERCA DA MATÉRIA. DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. MODULAÇÃO DE EFEITOS. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que visa à retirada do ordenamento jurídico de determinadas disposições contidas em leis editadas pelo Município de Erechim, as quais versam, essencialmente, sobre parcelamento do solo. 2. Acerca da matéria urbanística, a Constituição Federal atribui à União a competência para a elaboração de diretrizes



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

*gerais para o desenvolvimento urbano. Ainda, a Carta Magna prevê a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico. Aos Municípios, de outro lado, cabe a implementação de política de desenvolvimento urbano, instituindo as normas urbanísticas de acordo com as especificidades locais, em caráter suplementar, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal. 3. No caso concreto, constata-se que os textos legais editados pelo legislador municipal e ora impugnados configuram efetiva ofensa aos dispositivos constitucionais defendidos na petição inicial, na medida em que os respectivos conteúdos desbordam da competência suplementar atribuída aos Municípios, colidindo com previsão contida na lei federal que disciplina o parcelamento do solo urbano. Nessa linha, verifica-se que a Lei Federal n. 6.766/79 prevê, de forma clara e expressa, os requisitos mínimos para a implementação de loteamentos urbanos, no sentido de que devem conter áreas públicas proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem, as quais, desde a data do registro do loteamento, passam a integrar o domínio público do Município. 4. No entanto, o Município de Erechim, contrapondo a aludida previsão legal, editou legislação municipal permitindo que, em determinados casos, as áreas públicas e verdes de loteamentos locais possam ser objeto de permutas e/ou compensação em outros lotes e/ou terrenos, suprimindo, pois, a reserva proporcional de tais áreas à densidade de ocupação de cada loteamento, em evidente desatenção à norma federal geral. 5. Nesse contexto, **impõe-se reconhecer que não poderia o Município legislar sem a observância dos parâmetros legais estabelecidos pela legislação federal, no caso, a Lei nº 6.766/79, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade e, conseqüentemente, ao art. 8º da Constituição Estadual.** Afinal, ainda que o ente público municipal possa normatizar/regularizar, de forma suplementar, questões específicas de acordo com o interesse e peculiaridades locais, não pode, para tanto, editar legislação que vá de encontro com o que já estipulado pela União a respeito do tema, sobretudo para permitir a redução/supressão de áreas públicas e verdes em loteamentos, em benefício do empreendedor e em prejuízo da sociedade e do meio ambiente. 6. Ainda, há inconstitucionalidade na norma*



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

editada pelo ente municipal quanto à possibilidade de parcelamento do solo em área rural para atividades industriais e para atividades de comércio e serviços ligados ao turismo e desenvolvimento, considerando que a Lei Federal nº 6.766/79 inviabiliza o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas rurais, atrelando-o à necessidade de prévia redefinição legislativa do zoneamento da área relativa a cada projeto específico (redifinição de zona rural para zona urbana), exigência legal que, à luz do que se tem, não restou atendida pelo Município de Erechim. Caracterizada afronta, também, à norma contida no artigo 177, § 4º, da Constituição Estadual. 7. Destarte, deve ser julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade. Ademais, para evitar efeito repristinatório, impositiva a retirada do ordenamento jurídico da redação original do § 3º do artigo 4º da Lei Complementar nº 11, de 02 de dezembro de 2019, dada a inconstitucionalidade ora reconhecida quanto ao texto legal que posteriormente o alterou. 8. Por derradeiro, deve-se levar em consideração que os textos legais ora reconhecidos como inconstitucionais foram editados em 2019 e alterados em 2021, de modo que eventual parcelamento do solo já efetivamente consolidado no decorrer do tempo no Município de Erechim (leia-se: projetos já executados), sob a égide das normas municipais inconstitucionais, merece ressalva, a fim de garantir segurança jurídica e observar a presumida boa-fé dos empreendedores/loteadores e de terceiros até então beneficiados pelas leis atacadas, nos termos do 27 da Lei n. 9.868/99 JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085766921, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 17-11-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.532/2021 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS. DISPÕE SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA DE KITS DE MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO PRECOCE DA COVID-19 NA REDE PÚBLICA DO SUS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. 1. Lei nº 6.532/2021, do Município de Santa Maria/RS, que dispõe sobre a disponibilização gratuita



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

de kits de medicamentos para tratamento precoce da Covid-19 na rede pública do SUS do Município de Santa Maria/RS. Lei de iniciativa parlamentar. 2. Ocorre que as políticas públicas de gerenciamento da pandemia são questões que devem ser geridas pelo Executivo, em cada esfera da federação, de acordo com suas competências. No âmbito municipal, trata-se de atribuição da Secretaria de Saúde, em obediências às diretrizes traçadas pelo Prefeito Municipal. 3. Ainda, conforme elucida o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, a competência para legislar sobre proteção à saúde é concorrente para a União e os Estados. Nesse contexto, os Municípios atuam apenas de forma suplementar, quando houver interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal. 4. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos III e VII, da CE/1989 e artigos 24, inciso XII e 30, incisos I e II, da CF/1988. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085333730, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, Julgado em: 10-12-2021)

Em contexto tal, 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.

2.2. Do Vício de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.017/2023

A municipalização do licenciamento e da fiscalização ambiental no Estado do Rio Grande do Sul teve início em 2000.



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

Desde então, coube 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.

A Resolução CONSEMA nº 372/2018 e suas atualizações posteriores, por sua vez, 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.

Não por outra razão, a Lei Estadual nº 15.434/2020, que *institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul*, 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



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

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.

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.

Esta a conclusão a que chegaram, também, os participantes de audiência pública realizada pela Justiça Federal em



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

Pernambuco, como ressaltado em decisão da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, de lavra da Ministra Assusete Magalhães, assim ementada:

ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA NECESSIDADE DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73. II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem manteve sentença que, por entender necessária a participação, no feito, da Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH e do Estado de Pernambuco, e não tendo o ora agravante cumprido a determinação de emenda à inicial, julgara extinta, sem resolução do mérito, Ação Civil Pública por ele ajuizada, na qual postula a condenação do Município agravado a pôr, em operação, aterro sanitário regular e licenciado pela CPRH. III. No acórdão objeto do Recurso Especial o Tribunal de origem, com base no conjunto probatório dos autos, negou provimento à Apelação do ora agravante, ao fundamento de que "o juízo federal promoveu audiência pública, da qual participaram representantes do IBAMA, da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco, do ITEP - Instituto de Tecnologia de Pernambuco, da Procuradoria da República, do Ministério Público Estadual e da OAB. Nesta ocasião, a própria representante do IBAMA reconheceu que a licença para a construção de aterro sanitário é da competência da CPRH, que os participantes da audiência pública foram unânimes de que a destinação do lixo para aterros sanitários deve necessariamente ser regionalizada, porquanto, sob o ponto de vista ambiental, a construção destes aterros em todos os municípios do estado seria um verdadeiro desastre, com inúmeros riscos ao meio ambiente, em especial o de contaminação dos lençóis



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

***freáticos** (...) Observa-se que a pretensão da autarquia ambiental tem conotação política e não se mostra razoável dentro do atual estágio de desenvolvimento do estado e de seus recursos econômicos, que se venha a compelir um único município, em detrimento a todos os outros do estado e do país, que também não possuem aterro sanitário (...) A Lei n.º 12.305/2010 institui política nacional de resíduos sólidos, que inclui a participação do Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios e particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado. Vê-se, assim, a necessidade de integrar a relação jurídico-processual do Estado de Pernambuco e da CPRH, responsável pelo licenciamento de construção de aterro sanitário. Intimada para promover a citação dos litisconsortes passivos necessários, a autarquia ambiental recusou-se a fazê-lo, dando ensejo à extinção do processo, nos termos dos art. 47, § único, e 267, I, do CPC". IV. Diante das peculiaridades do caso e levando em consideração os termos em que a causa fora decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido, quanto à necessidade de o Estado de Pernambuco e a CPRH integrarem a lide - mormente diante das conclusões obtidas após audiência pública -, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. V. Agravo interno improvido. (AgInt no REsp n. 1.520.135/PE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 9/4/2019, DJe de 15/4/2019.)*

A competência dos Municípios para dispor sobre proteção ao meio ambiente, de outra parte, deflui de sua própria autonomia política, financeira e administrativa, tendo a Carta da República outorgado a estes entes federativos a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, na forma do disposto no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal:



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

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...).

Neste sentido, a própria Carta Federal atribui competência material aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição, nos termos do artigo 23 da Lei Maior:

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;

(...).

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Assim sendo, não se desconhece 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.



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

Sobre o assunto, é salutar a lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo¹:

(...).

Não se deve perder de vista que aos Municípios também é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, II, competir a eles suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Dessa forma, podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão-só, fixar regras gerais.

(...). grifou-se.

O Supremo Tribunal Federal, igualmente, já decidiu, reiteradas vezes, que a competência municipal em matéria ambiental deve se pautar por dois pressupostos: a) a norma deve contribuir para a efetiva tutela do direito em questão, e b) o regramento deve se mostrar harmônico com as normas editadas pelos demais entes federados, consoante precedentes a seguir colacionados:

Os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentadamente. (...) A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União. (...)

¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 9ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 88.



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

(**ARE 748.206 AgR**, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857.) – grifou-se.

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de 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 CRFB). (RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.) – grifou-se.

Nesta mesma linha de inteligência, também, recente precedente deste egrégio Órgão Especial:

ACÇÃO DIRETA
DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º
3.492/2016, DO MUNICÍPIO DE GRAMADO, QUE
“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A
EXCEPCIONALMENTE COMPUTAR EM DOBRO AS
ÁREAS RECEBIDAS EM CASOS DE CORTE OU
SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PRIMÁRIA OU
SECUNDÁRIA, NOS ESTÁGIOS MÉDIO OU AVANÇADO
DE REGENERAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA”.
ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL,
POR SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, 8º, CAPUT, E
251, CAPUT, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL, E AOS ARTS. 24, INC. VI, §§ 1º
A 4º, 30, INC. I E II, E 225, TODOS DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL. LEI IMPUGNADA QUE REDUZ A ESFERA DE
PROTEÇÃO AMBIENTAL CONFERIDA
POR LEI FEDERAL EDITADA PELA UNIÃO, NO ÂMBITO
DA EDIÇÃO DE NORMAS GERAIS. INOBERVÂNCIA DOS
CRITÉRIOS LEGITIMAMENTE POSTOS PELA UNIÃO NO
EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA QUE LHE
É CONSTITUCIONALMENTE CONFERIDA. VIOLAÇÃO
ÀS NORMAS DE REPARTIÇÃO
DE COMPETÊNCIAS CONSTANTES NA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL, DE REPRODUÇÃO
OBRIGATÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMA
DA. 1. EMBORA OS MUNICÍPIOS NÃO ESTEJAM



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

ELENCADOS DENTRE OS ENTES FEDERATIVOS COM COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE OS TEMAS PREVISTOS NO ART. 24 DA CF - DENTRE ELES, PARA LEGISLAR SOBRE "FLORESTAS, CAÇA, PESCA, FAUNA, CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, DEFESA DO SOLO E DOS RECURSOS NATURAIS, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO" -, É RECONHECIDA A SUA COMPETÊNCIA PARA SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E MUNICIPAL, A FIM DE TRATAR DE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL, ANTE A PREVISÃO CONTIDA NO ART. 30, INC. I E II, DA CF. ESPECIFICAMENTE ACERCA DA ATIVIDADE LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL, O PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NO JULGAMENTO DO RE 586.224, CUJA REPERCUSSÃO GERAL FOI RECONHECIDA (TEMA 145), VEM REITERADAMENTE AFIRMANDO QUE "O MUNICÍPIO É COMPETENTE PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE COM UNIÃO E ESTADO, NO LIMITE DE SEU INTERESSE LOCAL E DESDE QUE TAL REGRAMENTO SEJA E HARMÔNICO COM A DISCIPLINA ESTABELECIDA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS (ART. 24, VI C/C 30, I E II DA CRFB)". APRIMORANDO O ALUDIDO ENTENDIMENTO, O PLENÁRIO DA SUPREMA CORTE, NO JULGAMENTO DA ADPF 567, RESSALTOU QUE, À LUZ DO PRINCÍPIO FEDERATIVO E DAS NORMAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DISPOSTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ADMITE-SE QUE, EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE, OS MUNICÍPIOS EDITEM NORMAS MAIS PROTETIVAS, COM FUNDAMENTO EM SUAS PECULIARIDADES REGIONAIS E NA PREPONDERÂNCIA DE SEU INTERESSE. 2. NO CASO, COMO BEM ASSINALADO NA PETIÇÃO INICIAL, A UNIÃO, NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA QUE LHE É CONFERIDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ESTABELECEU NORMAS GERAIS DISCIPLINANDO A UTILIZAÇÃO E PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA DO BIOMA MATA ATLÂNTICA, AO EDITAR A LEI FEDERAL N.º 11.428/2006. NESTA LEI, FOI EXPRESSAMENTE REGULAMENTADO QUE O CORTE OU A SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PRIMÁRIA OU SECUNDÁRIA NOS



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

ESTÁGIOS MÉDIO OU AVANÇADO DE REGENERAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA É CONDICIONADO À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA FORMA DA DESTINAÇÃO DE ÁREA EQUIVALENTE À EXTENSÃO DA ÁREA DESMATADA (ART. 17). OCORRE QUE O MUNICÍPIO DE GRAMADO, AO EDITAR A LEI N.º 3.492/2016, NÃO AMPLIOU A ESFERA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DECORRENTE DAS NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO, MAS, SIM, A REDUZIU, AO AUTORIZAR QUE O PODER EXECUTIVO EXCEPCIONALMENTE COMPUTE EM DOBRO AS ÁREAS RECEBIDAS EM CASOS DE CORTE OU SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PRIMÁRIA OU SECUNDÁRIA, NOS ESTÁGIOS MÉDIO OU AVANÇADO DE REGENERAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA, ESCLARECENDO QUE "PARA FINS DESTA LEI, ENTENDE-SE COMO COMPUTO EM DOBRO, O RECEBIMENTO, A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO, DE METADE DA EQUIVALENTE À ÁREA DESMATADA, EXCLUÍDAS AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE". 3. MESMO QUE SEJA LOUVÁVEL A INTENÇÃO DO LEGISLADOR MUNICIPAL DE "CONCENTRAR E INCENTIVAR A AQUISIÇÃO DE ÁREAS DE COMPENSAÇÃO NO ENTORNO DO PARQUE DA BARRAGEM DOS PINHEIROS", NOS TERMOS DO § 4º DO ART. 1º DA LEI IMPUGNADA, ESSE INCENTIVO NÃO PODE, DE MODO ALGUM, TER COMO CONTRAPARTIDA A REDUÇÃO DO GRAU DE PROTEÇÃO AMBIENTAL QUE JÁ FOI INSTITUÍDO NAS NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO. COM ISSO, EVIDENCIA-SE

A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI N.º 3.492/2016, DO MUNICÍPIO DE GRAMADO, POR VIOLAÇÃO ÀS NORMAS DE NORMAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DISPOSTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE, POR CONFIGURAREM ALICERCES DO FEDERALISMO, SÃO DE OBSERVÂNCIA E REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIAS, PERMITINDO, ASSIM, A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, EM CONTROLE ABSTRATO, NO ÂMBITO DESTA TRIBUNAL DE JUSTIÇA. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº



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

51193175720248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-02-2025)

Neste contexto, o Município de Montenegro, ao editar a Lei Municipal nº 7.017/2023, criando 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, extrapolou sua competência legislativa, maculando de inconstitucionalidade a normativa editada.

Como corolário, impositivo o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei objurgada, por ofensa ao artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, combinado com o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da norma impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;



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

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se 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.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 07 de abril de 2025.

SÉRGIO GUIMARÃES BRITTO,
Procurador-Geral de Justiça interino.

VLS