



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 do **artigo
207 da Lei Orgânica do Município de Montenegro**, pelas
seguintes razões de direito.



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

1. O dispositivo questionado tem a seguinte redação:

Lei Orgânica do Município de Montenegro/RS.

(...)

Art. 207. *A implantação ou execução de atividades públicas ou privadas que possam representar grande risco, direto ou indireto, de modificação significativa da qualidade dos recursos ambientais, da biota, da segurança ou do bem-estar da população, na área do Município, dependerão, além das exigências estabelecidas em lei, também de consulta à população, mediante plebiscito.*

Parágrafo único. *Incluem-se no disposto neste artigo, a implantação de depósitos de lixo tóxico ou radioativo, bem como a execução de barragens, diques, abertura de canais, drenagem, retificação de curso de água ou outras obras que alterem as características hídricas do rio Caí, no trecho em que este banha o Município.*

(...)

2. O dispositivo impugnado foi editado no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, consoante preceitua o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Nada obstante, ao estabelecer a exigência de *consulta à população, mediante plebiscito para a implantação ou execução de atividades públicas ou privadas que possam representar grande risco, direto ou indireto, de modificação*



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

significativa da qualidade dos recursos ambientais, inclusive quando se tratar de depósitos de lixo tóxico ou radioativo, bem como a execução de barragens, diques, abertura de canais, drenagem, retificação de curso de água ou outras obras que alterem as características hídricas do rio Caí, 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.

Representativo deste posicionamento, o seguinte aresto:



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

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 sentido de, nestas hipóteses, considerar existente contrariedade direta às normas de repartição de competência legislativa traçadas



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

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:

AÇÃO 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, a 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



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

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.* 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*



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

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 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



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

*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 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*



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

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 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



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

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 ou mesmo da própria União, especificamente no que se refere aos rejeitos radioativos.

2.2. Do Vício de Inconstitucionalidade do artigo 207 da Lei Orgânica do Município de Montenegro



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

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

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 estariam sob a órbita da competência municipal – de impacto local -, entre os quais não se incluem a implantação de depósitos de lixo tóxico, e muito menos os depósitos de lixo radioativo, nos termos do Anexo I da referida Resolução.

A análise do dispositivo legal impugnado, a partir dessa premissa, revela um duplo vício de competência. Embora agrupados no texto da Lei Orgânica, os termos “lixo tóxico” e “lixo radioativo” referem-se a materiais com regimes jurídicos e esferas de competência distintos.



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

O “lixo tóxico”, tecnicamente classificado como resíduo perigoso pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal n.º 12.305/2010), submete-se ao sistema geral de licenciamento ambiental. Conforme definido pelo CONSEMA, a disposição de tais resíduos não constitui atividade de impacto local, cabendo o licenciamento ao órgão ambiental estadual. Assim, ao impor condição para a instalação de tais depósitos, o Município interfere na competência licenciatória do Estado do Rio Grande do Sul.

Por outro lado, a matéria referente ao “lixo radioativo”, ou rejeito radioativo, é de competência material e legislativa exclusiva da União, conforme os artigos 21, inciso XXIII, alínea ‘a’, e 22, inciso XXVI, da Constituição Federal¹. Tais rejeitos são regidos por legislação federal específica (Lei Federal n.º

¹ **Constituição Federal**

Art. 21. Compete à União:

(...)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;



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

10.308/2001²). Nesse particular, o Município legisla sobre matéria de competência exclusiva da União.

Nesse sentido os seguintes precedentes da Corte Constitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REGRAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ARTS. 233, §§ 2º, 4º E 8º; E 235, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS. VEDAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DE USINAS NUCLEARES, BEM COMO DA ENTRADA, DO ARMAZENAMENTO E DO PROCESSAMENTO DE MATERIAL RADIOATIVO NO TERRITÓRIO ESTADUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES DE QUALQUER NATUREZA, TRANSPORTE E UTILIZAÇÃO DE MATERIAIS RADIOATIVOS E LOCALIZAÇÃO DE USINAS NUCLEARES (ARTS. 22, XXVI; 177, § 3º e 225, § 6º, DA CF/1988). ADI CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. I – É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação. II – A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que compete à União, privativamente, explorar e legislar sobre serviços de atividades nucleares de qualquer natureza (arts. 22, XXVI; 177, § 3º; e 225, § 6º, da CF/1988). III - **Ação conhecida e pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “rejeitos radioativos, lixo atômico” constante do § 2º do art. 233; “e radioativos” do § 4º do mesmo artigo; e “[a] implantação, no território estadual, de usinas de energia nuclear, instalação de processamento e armazenamento de material radioativo” do § 1º do art. 235; bem como a íntegra do § 8º do art. 233, todos da Constituição do Estado do Amazonas. (ADI 6858, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI,**

² A qual dispõe sobre a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos de rejeitos radioativos, e dá outras providências.



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

Tribunal Pleno, julgado em 04-07-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-142 DIVULG 18-07-2022 PUBLIC 19-07-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS. LEI LOCAL N. 5.017/1988. INSTALAÇÃO DE USINAS NUCLEARES. DEPÓSITO DE RESÍDUOS ATÔMICOS. GUARDA DE LIXO CONSIDERADO ATÔMICO E DE QUÍMICA LETAL. VEDAÇÕES. TRANSPORTE DE MATERIAL RADIOATIVO E DE QUÍMICA LETAL. REGULAMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES DE QUALQUER NATUREZA, TRANSPORTE E UTILIZAÇÃO DE MATERIAIS RADIOATIVOS E LOCALIZAÇÃO DE USINAS NUCLEARES (CF, ARTS. 22, XXVI; 177, § 3º; E 225, § 6º). 1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. A partilha de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora centralizando-o na União (arts. 21 e 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 23, 24 e 30, I). 2. A Carta da República é expressa quanto à exclusividade da União para explorar serviços e instalações nucleares, legislar sobre as atividades nucleares de qualquer natureza e dispor sobre questões envolvendo minerais nucleares e seus derivados, transporte e utilização de materiais radioativos, bem como localização de usinas com reator nuclear (arts. 21, XXIII; 22, XXVI; 177, V e § 3º; e 225, 6º). Precedentes. 3. Em vista da jurisprudência do Supremo, o art. 221 da Constituição de Alagoas e a Lei local n. 5.017/1988, ao vedarem, no território do Estado, a instalação de usinas nucleares, o depósito de resíduos atômicos e a guarda de lixo considerado atômico e de química letal, bem assim, quanto ao diploma legal, ao disciplinar o transporte de material radioativo e de química letal, usurparam a competência privativa da União para normatizar a matéria. 4. Pedido julgado procedente.



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

(ADI 6903, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 16-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-170 DIVULG 25-08-2022 PUBLIC 26-08-2022)

Constata-se, assim, que o mesmo dispositivo da Lei Orgânica Municipal incorre em um duplo vício de competência: interfere na competência estadual para o licenciamento de resíduos perigosos e usurpa a competência exclusiva da União para dispor sobre rejeitos radioativos.

Reforça a constatação da invasão de competência estadual o fato de a Lei n.º 15.434/2020 (Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul), ao tratar da gestão de resíduos sólidos em geral, ter atribuído expressamente ao Estado a atribuição de prever locais e condições para sua disposição, no artigo 194, §2º:

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.



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

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 em 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, de inexistência de qualquer localidade para a instalação de unidades de armazenamento e tratamentos de resíduos indesejados por qualquer comunidade.

Cabe aqui esclarecer sobre eventual confusão conceitual a respeito das diferenças entre unidades de depósito/tratamento de resíduos e os lixões ilegais.

Nos lixões, não há controle sobre a contaminação advinda do material neles depositado. Distintamente, nos depósitos regulares para tratamento de resíduos, as normas de proteção ao meio ambiente são observadas e cumpridas, de modo a minimizar danos ambientais decorrentes da inexorável necessidade de dar destino aos resíduos produzidos por uma sociedade industrializada. A diferença não é apenas terminológica, mas é técnica, sanitária e ambiental.



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

Coerente e acertada, assim, a opção do legislador ao atribuir competência ao Estado e a União, em toda a sua extensão territorial, para deliberar sobre as áreas que melhores condições reúnem para receber estes resíduos perigosos e radioativos. Nessa seara, faz-se necessária uma análise mais ampla e regionalizada do problema dos resíduos, de forma que não sejam concentrados em um único Município, mas que, ao mesmo tempo, não se impossibilite a instalação desses empreendimentos com base apenas no interesse local. Esta a conclusão a que chegaram, também, os participantes de audiência pública realizada pela Justiça Federal em 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



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

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 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



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

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:

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



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

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 as matérias cuja iniciativa legislativa incumbe, com exclusividade, a outros entes federados.**

Sobre o assunto, é salutar a lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo³:

(...).

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

³ 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

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.

Neste contexto, o Município de Montenegro, ao editar o artigo 207 da Lei Orgânica Municipal, criando condição e restrição (prévia realização de plebiscito) para a implantação de depósitos de lixo tóxico ou radioativo em seu território, atuou em descompasso com as normas estaduais de regência e sobre matéria de competência exclusiva da União, 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



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

Constituição Estadual;

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do **artigo 207 da Lei Orgânica do Município de Montenegro**, por ofensa aos artigos 21, inciso XXIII, alínea 'a', 22, inciso XXVI, e 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal, combinados com o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 24 de julho de 2025.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)