



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.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, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da
Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **alínea “b” do inciso III do artigo 168 da Lei Complementar n.º 030, de 29 de dezembro de 2017**, que *dispõe sobre o Código de Obras do município de Tramandaí e dá outras providências*, com redação dada pela **Lei Complementar n.º 038/2023**, ambas do **Município de Tramandaí**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

1. O dispositivo impugnado segue abaixo transcrito:

LEI COMPLEMENTAR Nº 30/2017



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

"Dispõe sobre o Código de Obras do município de Tramandaí e dá outras providências".

(...)

Art.168. A autorização para a construção de postos de abastecimento de veículos e serviços será concedida com observância das seguintes condições: (Redação dada pela Lei Complementar nº 38/2023)

(...)

III - Somente poderão ser construídos com observância dos seguintes distanciamentos:

- a) 300m (trezentos metros) de hospitais e de postos de saúde;*
- b) 50 metros de distância de Escolas e Creches, conforme Resolução CONAMA nº 273 de 2000;***
- c) 300m (trezentos metros) de áreas militares; d) 100m (cem metros) de outros postos de abastecimento. (Redação dada pela Lei Complementar nº 38/2023)*

(...)

2. O dispositivo impugnado está eivado de inconstitucionalidade por **vício de natureza formal**, na medida em que o legislador local, ao regulamentar a distância mínima a ser observada na construção de postos de abastecimento de veículos e serviços em relação a Escolas e Creches do Município de Tramandaí, desbordou dos limites da competência a ele concedida pela Constituição Federal.

De fato.

A competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição vem ditada, expressamente, pelo artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

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



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

[...]

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

[...]

*§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, **a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.***

*§ 2º - **A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.***

*§ 3º - **Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.***

*§ 4º - **A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.***

A União já editou norma de caráter geral regulamentando a matéria, tendo estatuído a Resolução n.º 273/2000, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, a qual *estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental de postos de combustíveis e serviços e dispõe sobre a prevenção e controle da poluição*, preceituando, no que importa ao caso, que:

Art. 5º O órgão ambiental competente exigirá para o licenciamento ambiental dos estabelecimentos contemplados nesta Resolução, no mínimo, os seguintes documentos:

(...)

I - Para emissão das Licenças Prévia e de Instalação:

(...)

*c) croqui de localização do empreendimento, indicando a situação do terreno em relação ao corpo receptor e cursos d'água e identificando o ponto de lançamento do efluente das águas domésticas e residuárias após tratamento, tipos de vegetação existente no local e seu entorno, **bem como contemplando a caracterização das edificações existentes num raio de 100m com destaque para a existência de clínicas médicas, hospitais, sistema viário, habitações multifamiliares, escolas, indústrias ou estabelecimentos comerciais;***



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

Citada resolução, que tem força de lei, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal¹, estabeleceu, assim, as normas gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da regulamentação da matéria.

O Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul alinha-se às diretrizes federais como parâmetro mínimo de proteção, consoante se depreende da redação de seu artigo 210, *in verbis*:

Art. 210. Consideram-se prejudiciais à saúde e ao sossego público os níveis de sons e ruídos superiores aos estabelecidos pelas normas municipais e estaduais ou, na ausência destas, pelas normas vigentes da ABNT, sem prejuízo da aplicação das normas dos órgãos federais de trânsito e fiscalização do trabalho, quando couber, aplicando-se sempre a mais restritiva.

A seu turno, a competência dos Municípios para dispor sobre proteção ao meio ambiente deflui de sua própria autonomia política, financeira e administrativa, tendo a Carta da República outorgado a esses 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;
[...]*

¹ Sobre a força de lei das resoluções do CONAMA: STF - ARE: 1320657 GO 5694781-87.2019.8.09.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/04/2021, Data de Publicação: 28/04/2021.



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

Além disso, 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.

Nesse contexto, é possível concluir que os Municípios detêm competência concorrente para legislar sobre matéria relativa ao meio ambiente, **desde que observadas as normas gerais estabelecidas pela União e, supletivamente, pelo Estado**, excluídas, apenas, as matérias cuja iniciativa legislativa incumbe, com exclusividade, à União.

Sobre o assunto, veja-se a lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo²:

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

² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 9ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 88.



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

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.

O Supremo Tribunal Federal 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. (...) (ARE 748.206 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857.)

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.)

Assim, qualquer intervenção do Município, nessa seara, para que fosse dotada de legitimidade, teria, necessariamente, de **tornar mais rigorosos os patamares de proteção ao meio ambiente e à saúde³.**

³ Inclusive em homenagem aos princípios da *prevenção*, da *precaução* e da *proibição de retrocesso social* em matéria ambiental, como já teve oportunidade de afirmar o Supremo Tribunal Federal, em precedente assim ementado: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E DE PROTEÇÃO À BIODIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. ARTS. 19, SUBJUR N.º 450/2024



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

Ocorre que, cotejando a Resolução n.º 273/2000 com o dispositivo impugnado, verifica-se que o Município de Tramandaí **reduziu os patamares de proteção ambiental delimitados pela normativa federal, no que diz respeito ao distanciamento mínimo que a construção de postos de combustível deve observar em relação às escolas**, incorrendo assim, em inconstitucionalidade.

2.1. De se ressaltar, ainda, que a substancial redução dos patamares de distância anteriormente aplicáveis (que eram de 400 metros) implica inequívoca retrogradação dos níveis de proteção já normatizados, em evidente afronta ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso.

Indiscutivelmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é dotado de natureza fundamental, razão

PARÁGRAFO ÚNICO, E 139, § 2º, DA LEI 10.431/2006, NA REDAÇÃO DA LEI 13.457/2015, AMBAS DAQUELE UNIDADE FEDERADA. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE MEIO AMBIENTE (CF, ART. 24, VI). PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA MATA ATLÂNTICA E DA ZONA COSTEIRA (CF, ART. 225, § 4º). MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 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- As alterações promovidas pela Lei 13.457/2015, do Estado da Bahia, possibilitaram a expedição de delegações genéricas para os municípios baianos emitirem licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em área de Mata Atlântica e de Zona Costeira, independentemente do estágio de regeneração, alterando o regramento geral nacional, previsto na Lei 11.428/2006, sem observar os princípios da precaução, da prevenção e da proibição de retrocesso em matéria de Direito Ambiental. III – Nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição, a Mata Atlântica e a Zona Costeira são patrimônio nacional, tratando-se de biomas especialmente protegidos, cuja utilização deve dar-se na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. IV – Cautelar referendada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999. (STF - ADI: 7007 BA 0062188-08.2021.1.00.0000, Relator: RICARDO SUBJUR N.º 450/2024



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

pela qual, uma vez implementado em sede infraconstitucional, estabelece posição jurídica que não pode ser infirmada por medidas retrocessivas, sem política substitutiva ou equivalente.

Ensina Anizio Pires Gavião Filho⁴ 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 Barroso⁵:

*[...]
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*

LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 04/11/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/02/2022).

⁴ GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 49-50.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade das Normas*, 5ª. Ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2011, pag. 158/159



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

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 desdobramentos⁶, conquanto não previsto expressamente nas Cartas 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. Nessa linha de raciocínio, destacam-se o seguinte julgado:

*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***

⁶ Direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada.



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

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

O Supremo Tribunal Federal 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 SOCIOAMBIENTAL. PROCEDÊNCIA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 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



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

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 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 distanciam-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



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

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 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)

Portanto, também sob este ângulo a norma municipal incorre em inconstitucionalidade.

2.2 Frise-se, pela relevância, que não há qualquer dúvida de que a Resolução n.º 273/2000 do CONAMA deve ser considerada como parâmetro básico para o controle de constitucionalidade das leis municipais.

As normas de proteção ambiental editadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente são normas jurídicas e não



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

meras sugestões ou diretrizes não vinculativas, de forma que são imperativas para todos os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dentro do qual se inserem os Estados e Municípios.

Nessa linha, os Municípios não possuem discricionariedade para acatar, ou não, as normas que proíbem a emissão de sons acima dos níveis estabelecidos pelo CONAMA.

Admitir-se que a legislação federal é meramente sugestiva, e não vinculativa, e que os Estados e Municípios teriam ampla liberdade para regular os distanciamentos a serem observados na construção de postos de combustível, frustraria as finalidades da Resolução n.º 273/2000 e os próprios objetivos da tutela do direito constitucional à proteção ambiental.

Ademais, os limites fixados pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente não são arbitrários ou casuais. Ao contrário, eles expressam os patamares de segurança na construção dos empreendimentos, recomendados por critérios técnico-científicos.

Há ampla e consolidada jurisprudência desse Órgão Especial reconhecendo a inconstitucionalidade de normas municipais que não observem os patamares mínimos estabelecidos nas resoluções do CONAMA:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. LIMITES DE PRESSÃO SONORA. ÁREAS HABITADAS. MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR. INTERESSE LOCAL. TEMA 145 STF. NORMAS FEDERAIS. INCOMPATIBILIDADE. 1. Os Municípios não detêm competência para suplementar toda a legislação federal e estadual. A competência suplementar municipal exige a presença de interesse local. 2. É inconstitucional a lei municipal que cria duas novas categorias



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

de áreas habitadas e fixa limites de níveis de pressão sonora superiores àqueles previstos na Res. CONAMA nº 1/1990. Com efeito, segundo assentado pelo STF, no Tema 145, “O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)”. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085741148, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 26-05-2023)

*CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL Nº 3.450/14, ROSÁRIO DO SUL E LIMITE DE EMISSÕES SONORAS. ULTRAPASSAGEM DOS PADRÕES DA RESOLUÇÃO Nº 01/90 – CONAMA. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 251, CE/89. A competência normativa suplementar reconhecida pela Constituição Federal aos municípios, art. 30, II, no que diz com a proteção ao meio ambiente, justifica-se apenas na visão de assegurarem eles maior proteção referentemente ao que decorre da legislação federal ou estadual, jamais como forma de relaxar padrões nelas estabelecidos. **Por isso, a Lei nº 3.450/14, Município de Rosário do Sul, ao propor limites de emissão de ruídos superiores aos que decorrem da Resolução nº 01/90-CONAMA, incidiu em clara inconstitucionalidade ante o escopo do art. 251, CE/89 e proteção ao meio ambiente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085283166, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 12-11-2021).*

Cuida-se de intelecção alinhada com o entendimento do
Supremo Tribunal Federal:

(...) tenho que a dispensa do licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades “utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental” (art. 1º, I, da Res. CONAMA nº 237/1997), como regra, não encontra respaldo no texto constitucional, no qual



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

consagrado o direito fundamental ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, cujo dever de preservação - para as presentes e futuras gerações - incumbe indistintamente a todos, Poder Público e sociedade(...) (STF - ADI: 7611 CE, Relator: FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 06/06/2024, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07/06/2024 PUBLIC 10/06/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDEIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV EDO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. (STF - ADI: 5475 AP - AMAPÁ 0001379-28.2016.1.00.0000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 20/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-137 03-06-2020)

Relevante assentar, outrossim, que, ao flexibilizar indevidamente os parâmetros de segurança ambiental, a norma impugnada acabou por afrontar, também, o direito ao meio ambiente equilibrado, assegurado nos artigos 225, *caput*, da Constituição



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

Federal⁷ e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁸.

Logo, inequívoca a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

3. Os artigos 24, inciso VI, e 30, *caput* e incisos I e II, ambos da Constituição Federal, por constituírem normas de reprodução obrigatória, dada a função estruturante que exercem para o modelo de federação adotado, servem, por si sós, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lição do Ministro Roberto Barroso, *ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local*⁹.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, ainda em 2021, a competência do Tribunal de Justiça de São Paulo para analisar a constitucionalidade de lei municipal que teria

⁷ Art. 225. 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 gerações.

⁸ Art. 251. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido. (Vide Leis n.ºs 9.519/92 e 11.520/00)

⁹ Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016



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

afrontado os artigos 24, inciso VI e 30, incisos I e II, da Constituição Federal. A decisão ancorou-se justamente no fato de que as normas adotadas como paradigma são de reprodução obrigatória¹⁰. Colaciona-se, para ilustrar este ponto, trecho do mencionado precedente:

No presente caso, constato a existência de similares elementos fáticos. In casu, impugna-se lei municipal que estaria a violar o disposto nos arts. 24, VI, e 30, I e II, da Constituição da República, sob a alegação de que o Município teria desbordado dos lindes de sua atuação.

Os limites da competência municipal, seja a competência própria, seja a que se estende para as particularidades da competência concorrente, é norma de repetição obrigatória, como atesta, por exemplo, o art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, verbis:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Como se observa da leitura do referido dispositivo, a alegação trazida pela requerente desafia, em tese, tanto o texto federal quanto o estadual, a indicar, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, que a impugnação da norma municipal pode ser feita em âmbito estadual.

(...)

Observe-se que o artigo 144 da Constituição de São Paulo, referido no julgado supratranscrito, tem redação praticamente idêntica ao artigo 8º, *caput* da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹¹.

¹⁰ STF - ADPF: 781 SP 0036190-38.2021.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 03/03/2021, Data de Publicação: 08/03/2021.

¹¹ Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



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

No mesmo norte, a jurisprudência dessa Corte de
Justiça:

(...) 4. Dispensa de licenciamento ambiental. O STF admite que o Município legisle em matéria ambiental, desde que: a) cuide de interesse predominantemente local, e b) não conflite com o regramento do Estado e da União. A dispensa de licenciamento ambiental sem qualquer ressalva conflita com a Lei Federal nº 6.938/1981. Ofensa ao art. 30, I e II, da CF/88, norma de reprodução obrigatória. Desrespeito aos princípios da proteção ambiental (art. 251 da CE/89). (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084772623, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 11-06-2021).

(...) Violação do art. 22, I, da CF/88 – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais. 4. Lei que cria despesa obrigatória de caráter continuado. Ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Afronta ao art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes da federação. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895499, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 16-04-2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 8.424/2019, QUE DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO DE PESCA ESPORTIVA NAS BARRAGENS DO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITIVO FEDERAL. ART. 24, VI, CF/88. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. PROTEÇÃO E PREVENÇÃO. ART. 251, §1º, V E VII, CE/89. - A normativa impugnada, ao tratar de matéria inscrita na competência concorrente reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, violou o disposto no art. 24, VI, da CF/88, aplicável ao presente caso por força dos arts. 1º, caput, e 8º, caput, da CE/89. Norma de reprodução obrigatória. - O estudo prévio de impacto ambiental é exigência do art. 251, §1º, V, da CE/89, portanto, sua ausência resulta em



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

inconstitucionalidade. Violação do dever de proteção e prevenção, previsto pelo artigo 251, §1º, inciso VII, da CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082708900, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 18-12-2019).

4. 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 lei impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;
- b) citado o Senhor Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual; e
- c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **alínea “b” do inciso III do artigo 168 da Lei Complementar n.º 030, de 29 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o Código de Obras do município de Tramandaí e dá outras providências, com redação dada pela Lei Complementar n.º 038/2023, ambas do Município de Tramandaí, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, caput, e 251, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinado com os artigos 24, inciso VI,**



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

§§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 24 de julho de 2024.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

RCA