



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

**PROCESSO Nº 5219878-89.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ E CÂMARA DE
VEREADORES DE TRAMANDAÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI
MOREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Alínea “b” do inciso III do artigo 168 da Lei Complementar nº 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 nº 038/2023, ambas do Município de Tramandaí. Ato normativo que reduziu os patamares de proteção ambiental delimitados por normativa federal, no que diz respeito ao distanciamento mínimo que a construção de postos de combustível deve observar em relação a escolas e creches, em ofensa ao princípio de vedação ao retrocesso. Afronta ao disposto nos artigos 1º, 8º, ‘caput’, e 251, ‘caput’, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso VI, §§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Constituição Federal. Precedentes. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

pgj@mprs.mp.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **alínea “b” do inciso III do artigo 168 da Lei Complementar nº 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 nº 038/2023**, ambas do **Município de Tramandaí**, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 8º, *caput*, e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso VI, §§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Constituição Federal (Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se juntados no Evento 1).

A peça exordial foi recebida (Evento 4).

O Município de Tramandaí prestou informações. Afirmou, de início, a competência legislativa do Município para dispor sobre regras de interesse local, bem como para estabelecer regras urbanísticas e de proteção ambiental. Referiu que a interpretação realizada pelo autor da ação sobre a suposta limitação de distância constante na Resolução nº 273/2000 do CONAMA se afigura equivocada, na medida em que inexistente proibição de instalação de posto de combustível, apenas exigindo a apresentação de croqui *indicando as características 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*, previsão que não se trata de regra proibitiva. Em contrário,



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

pgj@mprs.mp.br

argumentou que a lei municipal, *essa sim estabeleceu uma regra proibitiva, fixou em 50 metros a distância mínima de escolas e creches*, não se reconhecendo uma natureza de proteção ambiental, mas sim de uma *regra urbanística para conforto e segurança dos munícipes*. Enfatizou que a interpretação da Resolução nº 273/2000 deve ser efetuada de maneira idêntica em todos os municípios do Estado. Salientou que, ausente previsão de natureza ambiental, *não se aplica o princípio constitucional da vedação ao retrocesso*, dada a natureza urbanística do ato normativo. Aduziu que tais limitações de distância afrontam a liberdade econômica e o direito de propriedade, *ao passo que estabelecem regras limitadoras de concorrência*, nos termos da Súmula 646 do Supremo Tribunal Federal. Sustentou, assim, a validade da limitação definida pelo ente municipal, já que, ausente vedação *imposta por Resolução do CONAMA, que sequer estabelece essa regra*. Por fim, pugnou pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade (Evento 13, PET1).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 14, PET1).

A Câmara de Vereadores de Tramandaí, devidamente notificada para prestar informações, deixou transcorrer *in albis* o prazo para tanto (Evento 16).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.



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

pgj@mprs.mp.br

2. Analisados os autos, verifica-se que a **Câmara Municipal de Vereadores de Tramandaí**, devidamente notificada a prestar informações a respeito das normas impugnadas, deixou passar em branco o prazo de sua manifestação (Evento 16). Lado outro, observa-se que o **Procurador-Geral do Estado**, citado para oferecer a defesa dos atos normativos, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que estes contam com presunção de constitucionalidade (Evento 14, PET1).

Por sua vez, o **Município de Tramandaí** manifestou-se, sustentando: a) que a interpretação realizada pelo autor da ação foi equivocada, na medida em que inexistente vedação de limitação de distância constante da Resolução nº 273/2000 do CONAMA, e b) a inaplicabilidade do princípio constitucional de vedação ao retrocesso, dada a natureza urbanística da previsão, e não, ambiental (Evento 13, PET1).

2.1. Em vista da manifestação do Município de Tramandaí, faz-se necessário esclarecer que, contrariamente ao alegado, o ato normativo impugnado, ao permitir a edificação de postos de combustíveis à distância de 50m de escolas e creches, violou a Resolução nº 273/2000 do CONAMA, a qual prevê o limite mínimo de distância de 100m de escolas, hospitais, clínicas médicas, e locais considerados de grande aglomeração.



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

É imperioso gizar a necessidade de cautela na edição de normas que versem sobre o distanciamento entre postos de combustíveis e cercania de escolas e creches, sob pena de afronta a princípios constitucionais, decorrente da mitigação dos patamares já estabelecidos pela legislação federal para a proteção ambiental.

Em outras palavras: a faculdade de legislar sobre assuntos de interesse local deve ser efetivada de modo a salvaguardar os bens jurídicos constitucionalmente tutelados.

No caso do dispositivo guerreado, é possível antever que o distanciamento de 50m se constitui em regresso dos padrões de proteção ambiental já anteriormente existentes no ordenamento jurídico (que eram de 100m), ofendendo o princípio de vedação ao retrocesso.

Assim sendo, no mérito, não foi trazido aos autos, seja por parte das autoridades das quais emanaram as normas impugnadas, seja por parte do Procurador-Geral do Estado, qualquer argumento apto a colocar em xeque a fundamentação jurídica apresentada na petição inicial da presente ação direta, que vai, aqui, inteiramente ratificada.

2.2. No mérito, cumpre reiterar que 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.



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

De início, imperioso reafirmar que a competência do ente municipal para dispor 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:

[...]

*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 nº 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:



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

pgj@mprs.mp.br

(...)

*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;***

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

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

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;

[...]

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.



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

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 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

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

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 saúde**³.

Ocorre que, cotejando a Resolução nº 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**

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



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

que a construção de postos de combustível deve observar em relação às escolas, incorrendo assim, em inconstitucionalidade.

2.3. De se ressaltar, ainda, que a substancial redução dos patamares de distância anteriormente aplicáveis (que eram de 100 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 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

⁴ GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 49-50.
SUBJUR Nº 723/2024



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

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 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 os seguintes julgados:

ACÇÃO 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

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

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

Interesse do Ambiente Natural (AEIAN) constante do Plano Diretor (Lei Municipal nº 6.636/2018). 2. Normativa que altera política de Direito Urbanístico. Obrigatoriedade da participação da sociedade na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território. Conquanto não haja definição acerca do modo como a participação popular deva ocorrer, certo é que ela deve ser oportunizada de alguma forma, a exemplo da realização de audiências públicas, consultas públicas, dentre outras. O fato de a atuação do legislador local ser expoente da democracia indireta não atende ao requisito da participação popular direta e prévia à votação parlamentar. Verificada a inconstitucionalidade formal por violação de pressuposto objetivo do ato normativo. 3. A norma promove a redução da proteção ambiental e não está acompanhada de qualquer medida compensatória ou de estudo técnico para avaliar seus efeitos. Violação dos princípios da vedação do retrocesso (efeito cliquet), da precaução, da prevenção, e da proteção ambiental. Inconstitucionalidade material verificada. 4. Afronta aos artigos 177, §5º, 250, e 251, §1º incisos II, V e VII, da Constituição Estadual, e artigos 29, inciso XII, 182, §1º, e 225, caput e §1º, incisos III, IV e VII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085751865, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-07-2023)

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



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

Como exemplo de respaldo ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, também são encontrados precedentes nos Tribunais de Justiça de Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 67 DA LEI Nº 12.651/2012 - NOVO CÓDIGO FLORESTAL - INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDO - VEDAÇÃO DO PRINCÍPIO DO RETROCESSO SOCIAL - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO - MEIO AMBIENTE TIDO COMO DIREITO FUNDAMENTAL - DISPOSITIVO LEGAL QUE PREVÊ DESONERAÇÃO DO DEVER DE RESTAURAÇÃO DE ÁREAS DE RESERVA LEGAL - INCIDENTE QUE SE JULGA PROCEDENTE - INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DECLARADA - QUESTÃO QUE TAMBÉM É ALVO DE QUESTIONAMENTO EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI Nº 4902). A previsão do art. 67 da Lei n.º 12.651/2012, que desonera os proprietários rurais dos deveres referentes à proteção das florestas e ainda convalida ilegalidades já cometidas sem qualquer contrapartida, constitui flagrante retrocesso social, em verdadeira afronta aos fins constitucionais. Deve ser declarado inconstitucional o art. 67 da Lei 12.651/12, ante a violação do dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225, caput, da Constituição da República, das exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda à sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental, ainda, aos princípios do meio ambiente como direito fundamental, da prevenção e da precaução. V.V.: Afigura-se prematuro o julgamento pelo Órgão Especial do TJMG de um incidente de inconstitucionalidade relativa a uma questão que se encontra sob o crivo decisório do STF, com o caráter de repercussão geral. (TJ-MG - ARG: 10144110039647002 MG, Relator: Walter Luiz, Data de Julgamento: 29/06/2015, Data de Publicação: 14/08/2015)



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

pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. LEI ESTADUAL 18.350/2022 QUE PROMOVE ALTERAÇÕES NO CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (LEI ESTADUAL 14.675/2009). ARTIGO 15, INCISO III, NA REDAÇÃO DADA PELA NOVA LEI ESTADUAL. NORMA QUE RESTRINGE A COMPETÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR AMBIENTAL, RETIRANDO A POSSIBILIDADE DE LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO. TEXTO VICIADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO E AO DEVER DE PROTEÇÃO SUFICIENTE. AFRONTA AOS ARTIGOS 10, INCISOS VI E VIII, 107, INCISO I, ALÍNEAS D, G E H E ARTIGO 181, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. NORMA QUE IMPLICA EM VERDADEIRO RETROCESSO AO ENFRENTAMENTO DIRETO E IMEDIATO DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS, EM DETRIMENTO DE UM MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. DEVER DE ZELAR E PRESERVAR. NORMA FEDERAL QUE PERMITE À POLÍCIA MILITAR AMBIENTAL LAVRAR AUTO DE INFRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. ARTIGO 28-A, INCISO I, NA REDAÇÃO DADA PELA NOVA LEI ESTADUAL. NORMA QUE RETIRA DO AGENTE FISCAL O PODER DE LAVRAR AUTO DE INFRAÇÃO E DE APLICAR MEDIDAS TENDENTES A CESSAR O DANO AMBIENTAL. TEXTO VICIADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO E AO DEVER DE PROTEÇÃO SUFICIENTE. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 181 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. NORMA QUE IMPLICA EM VERDADEIRO RETROCESSO AO ENFRENTAMENTO DIRETO E IMEDIATO DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS, EM DETRIMENTO DE UM MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. DEVER DE ZELAR E PRESERVAR. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. ARTIGO 57-A, § 5º, NA REDAÇÃO DADA PELA NOVA LEI ESTADUAL. (A) NOVA REDAÇÃO DO CAPUT QUE RETIRA A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES DE SUSPENSÃO/INTERDIÇÃO, EMBARGO E APREENSÃO, NOS CASOS DE RISCO DE DANO AO MEIO AMBIENTE E À SAÚDE PÚBLICA, TORNANDO POSSÍVEL APENAS EM CASOS DE INFRAÇÃO CONTINUADA OU DE DANO AMBIENTAL RELEVANTE. TEXTO VICIADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO E AO DEVER DE PROTEÇÃO SUFICIENTE. AFRONTA AO



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

DISPOSTO NO ARTIGO 181 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE S [.]

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

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

A Corte 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 N º 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL COM OS PARÂMETROS NORMATIVOS. IMPROCEDÊNCIA QUANTO AO PONTO. 1. O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo



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

pgj@mprs.mp.br

órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo. 2. O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental. Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade. Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do art. 225 da Lei Maior, a consagrar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 3. A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais. 4. A revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da CF). 5. A revogação das Resoluções nºs 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da CF, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Estado de anomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução. Precedentes. Retrocesso na proteção e defesa dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF), à saúde (art. 6º da CF) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF). 6. A Resolução CONAMA nº 500/2020, objeto de impugnação, ao revogar normativa necessária e primária de proteção ambiental na seara hídrica, implica autêntica situação de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de



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

pgj@mprs.mp.br

processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, assim como o recrudescimento da supressão de cobertura vegetal em áreas legalmente protegidas. A degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (art. 6º CRFB), à vida (art. 5º, caput, CRFB) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, CRFB), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB), alcançar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (art. 3º, IV, CRFB). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais. 7. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõe ao Poder Público o controle do emprego de 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.



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

2.4. Não se desconhece a existência do Projeto de Lei nº 3975/2021⁷, que visa a aumentar para 500 metros o distanciamento mínimo a ser respeitado pelos postos de combustível nas hipóteses de que cuida a lei municipal ora impugnada⁸, mas o fato é que referida

⁷ <https://www.camara.leg.br/noticias/848281-projeto-preve-distancia-minima-entre-posto-de-combustivel-e-areas-de-risco/>. Acesso realizado no dia 1º de julho de 2024.

⁸ Eis o teor da justificativa apresentada pelo Deputado Federal Bibó Nunes, responsável pela proposição legislativa:

Devido à natureza do produto armazenado, toda instalação e sistema de armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis configura-se como empreendimento potencialmente ou parcialmente poluidor e gerador de acidentes ambientais, pois os vazamentos de derivados de petróleo e outros combustíveis podem causar contaminação de corpos d'água subterrâneos e superficiais, do solo e do ar, além de apresentar riscos de incêndio e explosões, decorrentes desses vazamentos.

Os incêndios que podem ocorrer em postos de combustíveis são bastante prejudiciais aos funcionários, clientes, proprietários, e vizinhança e podem causar vítimas fatais.

Diante destes perigos, alguns cuidados devem ser tomados no manuseio dos produtos de petróleo, visando evitar incêndios e riscos às pessoas.

Os impactos causados ao meio ambiente quando da ocorrência de um incêndio em um posto de combustíveis são, na maioria das vezes, irreversíveis quando de queimaduras ou até mesmo a morte, quando não ocorrem as intoxicações devido aos gases liberados na combustão e à atmosfera que envolve a população os incêndios emitem gases poluentes e tóxicos provenientes da combustão incompleta de combustíveis que são os monóxidos de carbono (CO).

As ações de mitigação neste caso são principalmente preventivas, ou seja, o proprietário do posto deve seguir as recomendações dos órgãos competentes.

De acordo com relatos e pesquisas, nos últimos anos ocorreram inúmeros acidentes com incêndios e explosões em postos de combustíveis, muitas vezes atingindo a vizinhança.

Por esse motivo, fundamental se faz a proteção da população vizinha mais vulnerável, como crianças e idosos, razão pela qual o presente Projeto de Lei propõe alterar o art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981, que estabelece a necessidade de licenciamento para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Sendo assim, propõe-se que tais instalações tenham a distância mínima de 500 metros de áreas consideradas de risco, como depósitos de explosivos e munições, hospitais, escolas, creches e asilo.

Ainda, tendo em vista a inviabilidade de assegurar a distância mínima em postos já instalados, previu-se a necessidade de regulamentação complementar, a ser editada pelos órgãos competentes,



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

proposição legislativa, apresentada há cerca de 2 anos e meio⁹ não foi aprovada, ao menos até o presente momento.

2.5. Frise-se, pela relevância, que não há qualquer dúvida de que a Resolução nº 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 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.

com requisitos ambientais, operacionais e técnicos mais rigorosos para mitigar o risco de explosão nos postos localizados em distância inferior a 500 metros de tais áreas de risco.

Em respeito à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica – Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 -, previu-se que a regulamentação a ser emitida não poderá exigir medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, entendida como aquela que: i) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida; ii) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada; iii) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou iv) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação.

Ademais, sugere-se ao CONAMA a alteração da distância mínima prevista na alínea “c” do artigo 5º da Resolução nº 273, de 2000, passando de 100 para 500 metros.

Convictos da relevância das imprescindíveis mudanças ora trazidas à apreciação, contamos com o apoio dos Nobres Pares para a aprovação do presente Projeto de Lei.

Por essa razão, solicito o apoio dos nobres colegas.

⁹<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=3975&ano=2021&autor=&inteiroTeor=&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5B%5D&data=01/07/2024&page=false>. Acesso realizado no dia 1º de julho de 2024.



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

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 nº 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 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*



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

pgj@mprs.mp.br

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).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALEGRETE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE OS NÍVEIS DE RUÍDO PARA FINS DE CONTROLE DA POLUIÇÃO SONORA. INOBSERVÂNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 1/90 DO CONAMA, QUE ESTABELECE OS CRITÉRIOS GERAIS. AFRONTA AO ART. 8º DA CE-89 E AO ART. 225 DA CF-89, O QUE AUTORIZA O MANEJO DA PRESENTE DEMANDA. 1. O cerne da inconstitucionalidade da Lei - Alegrete nº 4.451, de 26JAN10 está na sua afronta aos artigos 8º, caput e 52, XIV, da CE-89, combinados com os artigos 24, VI, §§ 1º a 4º; 30, II; e 225, da CF-88. 2. **Os limites de emissão ruído para controle da poluição do meio ambiente estão previstos na Resolução - CONAMA nº 1/90, que é um instrumento normativo que regulamenta o tema, estribado no art. 1º da Lei nº 7.804/89 e nos arts. 23, VI e 225, da CF-88.** A par disso, a legislação municipal não pode desbordar os limites conferidos pela norma regulamentadora, relativamente aos níveis de emissão de ruído por clubes e entidades sociais nos dias de Carnaval, caso dos*



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

pgj@mprs.mp.br

autos. 3. O Município não pode, em nome do interesse local, desbordar dos parâmetros gerais. A União editou norma de caráter geral regulamentando a questão da emissão ruído para controle da poluição do meio ambiente (Resolução - CONAMA nº 1/90), que dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Esta resolução estabeleceu as normas gerais a serem observadas, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da regulamentação da matéria, adotando as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT previstas na NBR 10.151 e na NBR 10.152. 4. No âmbito estadual, o art. 52, XIV, da CE-89 determina que cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre aquelas previstas no art. 24 da CF-88. Para regulamentar a questão dos sons e ruídos, foi editado o Decreto-RS nº 23.439, de 24OUT74. 5. Configurada afronta ao art. 225 da CF-88 e ao art. 8ª da CE-89 que autoriza o manejo da ação direta de inconstitucionalidade. 6. Inconstitucionalidade da Lei - Alegrete nº 4.451/10 declarada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70060488624, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 22-06-2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4742/93 DE RIO GRANDE. NÍVEIS DE DECIBÉIS. HORÁRIOS NOTURO E DIURNO. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DA MUNICIPALIDADE PARA DISPOR SOBRE NÍVEIS DE DECIBÉIS SUPERIORES AOS CONSTANTES NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. Nos termos do disposto no artigo 24, VI, da Constituição Federal, os Municípios não dispõem de competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição, competência restrita da União, Estados e Distrito Federal, o que, no âmbito estadual foi disciplinado pelo artigo 52, XIV, da Constituição Estadual, que editou o Decreto Estadual 23.439/74 para tanto, podendo os Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, por aplicação do artigo 30, II, da Constituição Federal. **Logo, ausente competência do Município para disciplinar níveis de decibéis superiores aos constantes na legislação estadual, flagrada a inconstitucionalidade da norma municipal. Precedente do Órgão**



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

pgj@mprs.mp.br

Especial do TJRS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033909680, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 19/04/2010).

ADIN. SÃO BORJA. ART.131-F DA LC Nº 40 DE 6 DE AGOSTO DE 2007, QUE DISCIPLINA OS RUÍDOS SONOROS, PARA IGREJAS OU TEMPLOS, EM NÍVEIS SUPERIORES AOS DA ÓRBITA FEDERAL E ESTADUAL. TODA EMISSÃO DE RUÍDOS SONOROS, DE FORMA EXCESSIVA, AFETA A QUALIDADE DE VIDA E TRADUZ POLUIÇÃO AMBIENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E SAUDÁVEL. COMPATIBILIDADE DAS NORMAS. RESOLUÇÃO Nº 1/90 DO CONAMA, COM FORÇA DE LEI. COMPETE À UNIÃO ESTABELECEER NORMAS GERAIS EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE E CONTROLE DE POLUIÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 24, VI, §§1º E 4º DA CARTA FEDERAL. AUTORIZAÇÃO PARA LEGISLAÇÃO SUPLETIVA SOMENTE NO VÁCUO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL. EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE E CONTROLE DE POLUIÇÃO NÃO HÁ PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE DO MUNICÍPIO. NORMATIVIDADE FEDERAL, DE CARÁTER GERAL, COMO PARÂMETRO RAZOÁVEL, À QUAL DEVEM ESTAR VINCULADAS AS NORMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. BLOQUEIO DE COMPETÊNCIA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS E SUA INTERPRETAÇÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. AFRONTA AOS ARTS. 24, VI, §§ 1º E 4º, 30, II E 225 ;CAPUT; DA CARTA FEDERAL, ARTS. 8º E 250, "CAPUT" DA CARTA ESTADUAL E RESOLUÇÃO Nº 1/90 DO CONAMA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70024564536, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 10/11/2008).

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



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

pgj@mprs.mp.br

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 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. DESOBEDIÊNCIA 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 E DO § 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



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

pgj@mprs.mp.br

equilibrado, assegurado nos artigos 225, *caput*, da Constituição Federal¹⁰ e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹¹.

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*¹².

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal reconheceu,

¹⁰ 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.

¹¹ 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)

¹² 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
SUBJUR Nº 723/2024



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

pgj@mprs.mp.br

ainda em 2021, a competência do Tribunal de Justiça de São Paulo para analisar a constitucionalidade de lei municipal que teria 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 obrigatória¹³. 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

¹³ 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.



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

idêntica ao artigo 8º, *caput* da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹⁴.

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

¹⁴ Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-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

prévio de impacto ambiental é exigência do art. 251, §1º, V, da CE/89, portanto, sua ausência resulta em 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 a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **alínea “b” do inciso III do artigo 168 da Lei Complementar nº 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 nº 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, combinados com os artigos 24, inciso VI, §§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Constituição Federal.

Porto Alegre, 18 de novembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos¹⁵.

RCA

¹⁵ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 723/2024