



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

**AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO. MUNICÍPIO DE SOLEDADE. LEI 3.605/2014. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FIXAÇÃO DE LIMITES INFERIORES E CRITÉRIOS DISTINTOS AO CÓDIGO FLORESTAL FEDERAL (LEI 12.651/2012), CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (LEI 11.520/00). CONFRONTO PRÉVIO DE LEIS DE CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL. AÇÃO DE COGNIÇÃO ABERTA. OFENSA AO SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. CONTRASTE ENTRE LEI MUNICIPAL E OS CÓDIGOS FLORESTAL E ESTADUAL. DIREITO AMBIENTAL COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. VEDAÇÃO DO RETROCESSO. PERIGO DE DANO DE DIFÍCIL REPARAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA NORMA OBJURGADA.  
RECURSO PROVIDO. UNÂNIME.**

AGRAVO REGIMENTAL

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

AGRAVANTE

MUNICÍPIO DE SOLEDADE

AGRAVADO

CÂMARA MUNICIPAL DE  
VEREADORES DE SOLEDADE

INTERESSADO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos.



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em dar provimento ao recurso para receber a petição inicial e em deferir a medida cautelar.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO (PRESIDENTE), ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, SYLVIO BAPTISTA NETO, FRANCISCO JOSÉ MOESCH, IVAN LEOMAR BRUXEL, LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, IRINEU MARIANI, MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS, SÉRGIO FERNANDO DE VASCONCELLOS CHAVES, MARCO AURÉLIO HEINZ, GUNTHER SPODE, LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, LUÍS AUGUSTO COELHO BRAGA, LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI, IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA, ANTÔNIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD, TASSO CAUBI SOARES DELABARY, DENISE OLIVEIRA CEZAR, TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS, ISABEL DIAS ALMEIDA, EUGÊNIO FACCHINI NETO E DIÓGENES VICENTE HASSAN RIBEIRO.**

Porto Alegre, 13 de abril de 2015.

**DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA,**  
Relator.

## **RELATÓRIO**

**DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA (RELATOR)**

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA interpõe agravo da decisão monocrática que indeferiu a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, objetivando a retirada



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

do ordenamento jurídico do artigo 31-B, inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei nº 3.605, de 25 de setembro de 2014, que dispõe sobre a inclusão do Capítulo VII, no Título II, da Lei Municipal nº 2.955/2005, do Município de Soledade.

Em suas razões alega que a decisão expurga a possibilidade de se objetivar o controle de constitucionalidade em sede de competência legislativa concorrente, quanto ao transbordo da competência suplementar, e inverte-se a racionalidade da distribuição vertical de competências que é feita pela Constituição Federal. Sustenta que, a partir da EC 45/2004, a definição sobre a constitucionalidade ou legalidade do conflito de lei local *versus* lei federal passou à competência do STF, estabelecendo que o conflito é de constitucionalidade e não de legalidade.

É o relatório.

## VOTOS

### DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA (RELATOR)

É caso de reconsideração da decisão.

Com efeito, para justificar a decisão que deu pelo indeferimento da petição inicial, adotei, como razão de decidir, os seguintes fundamentos:

**2.** O caso é de inadmissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade.

O proponente, para justificar o vício de inconstitucionalidade da lei municipal, o faz com base na ofensa às regras de divisão da competência legislativa concorrente, estabelecidas nas constituições Federal e Estadual, sustentando a existência de leis federal (digo, nacional), no caso, o Código Florestal, e estadual (Código Florestal Estadual e Código Estadual do Meio Ambiente), inexistindo



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

espaço para o exercício da competência legislativa municipal, que, por definição constitucional, é complementar<sup>1</sup>.

Em suma, assevera que o Município não poderia legislar sobre os limites das áreas de preservação permanente, dispondo de maneira mais concessiva e menos protetora ao meio ambiente do que o fez o legislador federal, a quem compete, no âmbito da legislação concorrente, estabelecer normas de caráter geral<sup>2</sup>.

Tendo presente esse contexto, fica evidente o antagonismo entre a legislação municipal, de um lado, e as leis nacional e estadual (que remete à lei “federal” quanto à delimitação das áreas de preservação permanente), de outro, ensejando, quando muito, a situação de inconstitucionalidade meramente reflexa, insuscetível de exame em sede de controle normativo abstrato.

Não é por outro motivo que a fundamentação exposta pelo proponente está calcada no confronto entre a norma objurgada e as respectivas legislações nacional e estadual, que dispõem sobre os limites estabelecidos às áreas de preservação permanente ao longo das faixas marginais de qualquer curso d’água, estabelecendo a legislação municipal critérios mais brandos à proteção do meio ambiente, igualmente, fazendo distinção (quando dentro ou fora do perímetro urbano) inexistente nas leis confrontadas.

Nesse sentido, considerando a própria argumentação desenvolvida, constata-se a nítida percepção de que a eventual situação de inconstitucionalidade da lei municipal decorreria, antes, da não observância dos limites e critérios estabelecidos na Lei Federal nº 12.651/2012.

É sabido que a Constituição Federal prevê, quanto às competências dos entes federativos, uma repartição tanto horizontal – em que não se admite a concorrência de competências entre os entes federativos – quanto vertical de

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

<sup>2</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

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



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

competências – em que a mesma matéria é distribuída entre os entes federativos, estabelecendo-se um verdadeiro “condomínio legislativo”<sup>3</sup>.

Sobre a competência vertical, nos termos do que disposto nos parágrafos do artigo 24, da Constituição Federal, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (§ 1º), entretanto, “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados” (§ 2º), competindo aos Municípios, ainda, “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, inciso II).

Não se viabiliza, como corolário, a fiscalização abstrata de constitucionalidade em função desse contraste prévio, que, somente por via reflexa ou indireta, ensejaria o reconhecimento da inconstitucionalidade da legislação local, fundado na transgressão das regras estabelecidas pela lei nacional.

Essa constatação fica ainda mais nítida a partir das razões lançadas pelo proponente, ao longo da petição inicial, quando, após fazer expressa menção ao Código Florestal (Lei Nacional), articula seus argumentos nos seguintes termos:

*No caso concreto, a lei inquinada de inconstitucional, ao dispor sobre os limites das áreas de preservação permanente, acabou por usurpar competência alheia, tendo em vista que não respeitou as metragens já impostas pela legislação federal, bem como criou dicotomia inexistente, uma vez que instituiu limites diversos para as áreas de preservação permanentes dentro (alínea “a”) ou fora (alíneas “b”, “c” e “d”) do perímetro urbano).*

*Merece destaque a circunstância de que o artigo 4º da Lei Federal nº 12.651/2012, define as áreas de preservação permanentes em zonas rurais ou urbanas, não diferenciando se dentro ou fora do perímetro urbano.*

*Ainda, ao reduzir as áreas de preservação permanente, nas alíneas “a”, “c” e “d”, a Lei Municipal nº 3.605/2014 invadiu a esfera de competência legislativa da União, dispondo sobre os próprios limites do que se considera área de preservação permanente, de modo diverso do previsto no Novo Código Florestal Federal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).*

*Do cotejo das normas jurídicas supracitadas com a lei municipal dita inconstitucional, identifica-se a existência de regras da legislação federal e municipal disciplinando de forma divergente a questão atinente ao limite espacial das áreas de preservação permanente.*

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013. pp. 782-783.



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

*A União exerceu a sua competência material comum (artigo 24, § 1º, Constituição da República), podendo o Município suplementar a norma federal, desde que respeitadas as regras existentes (artigo 30, inciso II, Carta Federal).*

(...)

*Da simples leitura das regras postas, resta evidente que o Município de Soledade legislou sobre matéria que merece observância às diretrizes postas no âmbito federal. Com efeito, não poderia o legislador municipal pretender editar atos normativos visando à proteção e defesa do meio ambiente, relativos as áreas de preservação permanente, de forma mais branda, menos protetiva, do que o fez o legislador federal. Há, pois, vício formal insanável de inconstitucionalidade no diploma legislativo municipal.*

Eventual inconstitucionalidade, portanto, seria meramente oblíqua, na medida em que, somente porque não são observados os limites estabelecidos na norma geral, se invoca o vício da legislação municipal.

O Supremo Tribunal Federal já sedimentou na sua jurisprudência a impossibilidade de efetivar-se, em sede de controle concentrado, o exame de constitucionalidade da questão, como ora pretendida. Colaciono os seguintes precedentes nesse sentido:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. INTERRUÇÃO DE BEM OU SERVIÇO PÚBLICO SEM AVISO PRÉVIO AO CONSUMIDOR. CONTROLE DE LEGALIDADE E NÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI RONDONIENSE N. 1.126/2002. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.**  
1. O poder constituinte dos Estados-membros limita-se pelos princípios da Constituição da República. Autonomia dos entes federados definida pelos princípios constitucionais. 2. Ausência de afronta às regras de competência privativa da União. 3. Lei rondoniense n. 1.126/2002 coerente com o previsto na Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. **4. Inviabilidade do exame de constitucionalidade da Lei rondoniense: questão posta para cotejar a Lei rondoniense n. 1.126/2002 com a Lei nacional n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Exame de legalidade que não viabiliza o controle abstrato da lei estadual por meio da ação direta. Precedentes.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

(ADI 2876, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 21/10/2009, DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-01 PP-00030 RTJ VOL-00212- PP-00022 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 156-161)



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

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

(ADI 2344 QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2000, DJ 02-08-2002 PP-00057 EMENT VOL-02076-03 PP-00418 RTJ VOL-0184-01 PP-00113)

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE DEPENDENTE DE PRÉVIO EXAME DE OUTRAS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS: NÃO CABIMENTO DA AÇÃO. I. - **Não admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade quando, para o deslinde da questão, é indispensável o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais ou de matéria de fato.** II. - Precedentes do STF: ADIn 842-DF, Celso de Mello, RTJ 147/545; ADIn 1.286-SP, Galvão, "LEX" 219/12. III. - Agravo regimental não provido.

(ADI 1035 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/1997, DJ 27-06-1997 PP-30238 EMENT VOL-01875-01 PP-00151)

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROMOÇÃO DE POLICIAL-MILITAR AO GRAU HIERÁRQUICO IMEDIATAMENTE SUPERIOR PELO MESMO ATO QUE O TRANSFERE PARA A RESERVA REMUNERADA: ART. 57, CAPUT E §§ 1º, 2º, 3º E 4º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 53, DE 30.08.90, COM A REDAÇÃO



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

DADA PELO ART. 1º, III, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 68, DE 08.07.93. PRELIMINAR DE CONHECIMENTO. 1. A regulamentação das promoções dos policiais-militares é tratada em leis que dispõem sobre normas gerais de organização das polícias-militares, as quais, por sua vez, estão sob reserva de lei federal (CF, art. 22, XXI). O Estado-membro pode legislar sobre a matéria desde que de forma similar ao que dispuser a lei federal; no caso, esta proíbe a concessão do especial privilégio impugnado (art. 24 do Decreto-lei nº 667/69 e art. 62 do Estatuto dos Militares - Lei nº 6.880/80). **2. O impugnado art. 57 afronta diretamente à lei federal, e não à Constituição, e, em consequência, sendo o caso de ilegalidade, não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.** 3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar.

(ADI 1540, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25/06/1997, DJ 16-11-2001 PP-00007 EMENT VOL-02052-01 PP-00026)

Na linha dos precedentes colacionados, calha ainda transcrever valiosa jurisprudência da Corte Suprema, em julgado de relatoria do eminente Min. Celso de Mello<sup>4</sup>:

*Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público.*

*A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do contexto constitucional.*

*Desse modo, a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado.*

Não é outro o entendimento desta Corte, senão vejamos:

---

<sup>4</sup> RTJ 147/545-546.





MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SOLEDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.040/2006, QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE DEPENDENTE DE PRÉVIA ANÁLISE DE ATOS NORMATIVOS INFRACONSTITUCIONAIS. Inexistindo relação imediata de incompatibilidade entre o vício apontado pelo autor e a Constituição Estadual, mas, antes, o que se denomina de inconstitucionalidade indireta ou reflexa, resta desautorizado o controle pela via concentrada. Precedente desta Corte. POR MAIORIA, ACOLHERAM A PRELIMINAR SUSCITADA, EXTINGUINDO O PROCESSO. VOTO VENCIDO DO RELATOR. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019586015, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 11/02/2008)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. DECRETOS QUE INCLUEM EM ÓRGÃOS MUNICIPAIS REPRESENTANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI QUE FUNDAMENTA OS DECRETOS. PRECEDENTES DO STF. Não é juridicamente possível o controle concentrado de constitucionalidade de Decretos baseados em Lei Municipal, a qual contraria a Constituição, ou em Lei Municipal já declarada inconstitucional. Assim, tendo os Decretos municipais nº 14.706/04 e nº 14.487/04 por fundamento a Lei Complementar nº 487/03, a inconstitucionalidade é apenas indireta ou reflexa, porque o vício está nesta Lei Municipal que delegou inconstitucionalmente o poder de inovar a ordem jurídica primariamente - estabelecer a composição de órgãos municipais. Por outro lado, tendo os Decretos por fundamento os incisos XXIII e XXIV, do art. 6º da Lei Complementar nº 325/06, dispositivos legais esses já declarados inconstitucionais por esta Corte, ainda assim a questão é de legalidade dos Decretos, sendo inadmissível o controle em ação direta de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA, E, PORTANTO, JULGADA EXTINTA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019106798, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 20/08/2007)

Nessa toada, porque a legislação infraconstitucional invocada (Lei 12.5651/2012) não confere parametricidade para o controle de constitucionalidade, da mesma forma como não o fazem os Códigos Florestal Estadual e do Meio Ambiente, o exame, necessariamente precedente, é de legalidade, razão pela qual resta inadmissível o processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

O controle em abstrato, de exame concentrado, pelo processo objetivo, demanda violação direta, frontal à Constituição Estadual; não se contenta com o vício indireto, reflexo ou por via oblíqua. Afinal, essa a razão do *nomen iuris* desse instrumento de controle: “ação **direta** de inconstitucionalidade”.

Com isso, registre-se, não se estava a obstaculizar a possibilidade de controle objetivo da constitucionalidade das matérias as quais a Constituição Federal estabelece competência legislativa concorrente; de modo algum. Apenas que a inconstitucionalidade aventada pelo proponente teve por base a incompatibilidade dos limites estabelecidos entre as leis federal, estadual e municipal, todas, normas infraconstitucionais.

De modo que não se estaria a fechar a porta do controle concentrado para o caso, senão que o fundamento suscitado é que inviabilizaria o controle pela via de ação.

Entretanto, melhor ponderando as razões que justificaram a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, concluo que, ao fim e ao cabo, têm relação com a subversão do sistema organizatório constitucional, no que respeita à distribuição de competências entre os entes federados.

Aliás, justamente por isso, as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004 só ganham relevância para o caso na medida em que a inserção da alínea “d” (julgar válida lei local contestada em face de lei federal), dentre as hipóteses de recurso extraordinário das causas decididas em única ou última instância (art. 102, III, CF), esteja compreendida em um contexto em que se possa vislumbrar ofensa ao



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

sistema de repartição de competências, hipótese na qual se poderá submeter a causa à apreciação do STF<sup>5</sup>.

Desse modo, não é a incompatibilidade das leis que rende ensejo ao controle de constitucionalidade, mas a invasão da competência legislativa concorrente de um ente federado sobre o outro, quando desvirtuado o sistema de repartição constitucionalmente estabelecido.

E é exatamente isso que se propõe, ainda que por uma análise que perpassa o exame das Leis, Federal, Estadual e Municipal, a fim de se averiguar, ao final, se houve invasão da competência legislativa concorrente.

Não fosse isso, não se perca de vista, a ação direta de inconstitucionalidade é processo de cognição aberta (não vinculada)<sup>6</sup>, de

---

<sup>5</sup> EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. CONSTITUIÇÃO, ART. 102, III, D. CABIMENTO. INVIABILIDADE. INTERPRETAÇÃO DE LEI ORDINÁRIA. QUESTÃO MERAMENTE INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE CONFLITO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. Nos termos da orientação deste Tribunal, cabe à parte impugnar todos os fundamentos da decisão agravada, o que não ocorreu no caso. Ademais, o enquadramento do recurso extraordinário na hipótese de cabimento inscrita no art. 102, III, "d" exige a demonstração, pelo recorrente, de que a Corte de origem, ao julgar válida lei local contestada em face de lei federal, ofendeu o sistema de repartição de competências legislativas estatuído na Constituição. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 774514 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 31/08/2010, DJe-185 DIVULG 30-09-2010 PUBLIC 01-10-2010 EMENT VOL-02417-12 PP-02634)

<sup>6</sup> EMENTA: 1. ADIN. Legitimidade ativa de Governador de Estado e pertinência temática. Presente a necessidade de defesa de interesses do Estado, ante a perspectiva de que a lei impugnada venha a importar em fechamento de um mercado consumidor de produtos fabricados em seu território, com prejuízo à geração de empregos, ao desenvolvimento da economia local e à arrecadação tributária estadual, reconhece-se a legitimidade ativa do Governador do Estado para propositura de ADIn. Posição mais abrangente manifestada pelo Min. Sepúlveda Pertence. 2. Caráter interventivo da ação não reconhecido. 3. Justificação de urgência na consideração de prejuízo iminente à atividade produtiva que ocupa todo um município goiano e representa ponderável fonte de arrecadação tributária estadual. 4. ADIN. Cognição aberta. O Tribunal não está adstrito aos fundamentos



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

modo que, ainda que mantidas as razões inicialmente declinadas, se poderia partir para o exame da constitucionalidade, independentemente da fundamentação suscitada.

Com essas considerações, entendo ser caso de reconsideração da decisão. E, sendo assim, passo, desde já, ao exame do pedido de liminar, análise que, correspondendo a consequência da superação do obstáculo afastado pelo provimento do agravo, compartilho com os demais pares, até porque não teria sentido, a esta altura, lançar provimento monocrático a respeito. Inclusive porque prática desse jaez nem se mostraria confortável à dinâmica do procedimento, que ainda envolveria

---

**invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expendidos na inicial.** 5. Repartição das Competências legislativas. CF arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados-membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos Estados que "podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse" (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves). O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. Norma estadual que proíbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal nº 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila. 7. Inconstitucionalidade aparente que autoriza o deferimento da medida cautelar. 8. Medida liminar parcialmente deferida para suspender a eficácia do artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º, §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul, até julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade.

(ADI 2396 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2001, DJ 14-12-2001 PP-00023 EMENT VOL-02053-03 PP-00605)



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

prévia publicação do acórdão do agravo e fluência de prazo para alguma indisposição e coisas que tais.

Inicialmente, aproveito-me das razões já transcritas, acerca da competência concorrente, que torno a reproduzir, porquanto absolutamente pertinentes:

*É sabido que a Constituição Federal prevê, quanto às competências dos entes federativos, uma repartição tanto horizontal – em que não se admite a concorrência de competências entre os entes federativos – quanto vertical de competências – em que a mesma matéria é distribuída entre os entes federativos, estabelecendo-se um verdadeiro “condomínio legislativo”<sup>7</sup>.*

*Sobre a competência vertical, nos termos do que disposto nos parágrafos do artigo 24, da Constituição Federal, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (§ 1º), entretanto, “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados” (§ 2º), competindo aos Municípios, ainda, “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, inciso II).*

A Constituição Estadual, verdadeiro parâmetro de controle dessa ADI estadual, sobre as competências legislativas concorrentes, estabelece que:

Art. 52. Compete 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:

XIV - matéria prevista no art. 24 da Constituição Federal.

Sobre a autonomia auto-organizativa dos Municípios, dispõe que: “O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira,

---

<sup>7</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013. pp. 782-783.



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição” (art. 8º).

Foi a pretexto do exercício dessa competência suplementar, portanto, que o Município de Soledade editou a Lei Municipal nº 3.605/2014, dispondo o artigo 31-B, inciso I, e alíneas o seguinte:

Art. 31-B – Consideram-se de áreas de preservação permanente, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

I – ao longo dos rios ou de qualquer curso de água, em faixas marginais, cuja largura mínima será de:

- a) 15m (quinze metros) para os cursos d’água de menos de 10m (dez metros) de largura, localizados no perímetro urbano de Soledade;
- b) 30m (trinta metros) para os cursos d’água de menos de 10m (dez metros) de largura, localizados fora do perímetro urbano de Soledade;
- c) 50m (cinquenta metros) para os cursos d’água que tenham mais de 10m (dez) a 50m (cinquenta metros) de largura, localizados fora do perímetro urbano de Soledade;
- d) 100m (cem metros) para os cursos d’água que tenham mais de 50m (cinquenta) a 200m (duzentos metros) de largura, localizados fora do perímetro urbano de Soledade;

Essa regulamentação, contudo, neste primeiro exame de cognição sumária, contrasta com as regras gerais estipuladas pela legislação federal, estipulando a Lei 12.651/2012 – o Código Florestal, no que importa destacar:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;  
(...)

Já no âmbito Estadual, o Código do Meio Ambiente, Lei 11.520/2000, tratando sobre as áreas de preservação permanente, refere que “A delimitação das áreas referidas neste artigo obedecerá os parâmetros estabelecidos na legislação federal pertinente até regulamentação em nível estadual” (art. 155, § 1º).

Por outro lado, a Constituição Federal (art. 225), no que é seguida pela Constituição Estadual (art. 251), ao preconizar 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”, consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como verdadeiro direito fundamental. E como tal, está sujeito ao efeito “cliquet”, difundido como a proibição do retrocesso. Segundo Canotilho<sup>8</sup>, é inconstitucional qualquer medida tendente a revogar os direitos fundamentais já regulamentados sem a criação de outros meios alternativos capazes de compensar a anulação desses benefícios.

Assim é que a estipulação, pelo Município, de limites inferiores (contido na alínea “a”) aos que estabelecidos pela União (que é quem detém a competência para estabelecer normas gerais), bem como às limitações em relação ao perímetro (alíneas “b”, “c”, “d”), restrição que não é prevista no Código Florestal, não apenas afigura-se como indevida invasão da competência legislativa, como também, ao reduzir o grau de proteção em matéria de direito ambiental, importa indevida restrição de direito

---

<sup>8</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 336.



MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

fundamental, cujo retrocesso padece de vício material de inconstitucionalidade.

E porque a legislação pode acarretar severos danos de difícil reparação, como, se poderia pensar, na realização de obras em limites compatíveis com a Lei Municipal, porém violadores do Código Florestal, cujo desfazimento, ainda que possível, poderia vir a ser deveras dispendioso, tenho que é de ser deferida a medida cautelar, no sentido de que sejam suspensos os efeitos da Lei objurgada.

- **Ante o exposto**, DOU PROVIMENTO AO AGRAVO e defiro a liminar para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 3.605, de 25 de setembro de 2014, que dispõe sobre a inclusão do Capítulo VII, no Título II, da Lei Municipal nº 2.955/2005, do Município de Soledade, no que tange ao artigo 31-B, inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”.

Nos termos do artigo 213, §§ 2º e 3º do RITJRS<sup>9</sup>:

Notifique-se a autoridade responsável pelo ato impugnado, para, no prazo de trinta (30) dias, prestar as informações entendidas como necessárias.

Cite-se o Procurador Geral do Estado para se manifestar no prazo de quarenta (40) dias, manifestar-se.

---

<sup>9</sup> Art. 213. Se houver pedido de medida cautelar para suspensão liminar do ato impugnado, presente relevante interesse de ordem pública, o Relator poderá submeter a matéria a julgamento na primeira sessão seguinte do Órgão Especial, dispensada a publicação de pauta.

§ 2º Decidido o pedido liminar ou na ausência deste, o Relator determinará a notificação da(s) autoridade(s) responsável(eis) pelo ato impugnado, a fim de que, no prazo de trinta (30) dias, apresente(m) as informações entendidas necessárias, bem como ordenará a citação, com prazo de quarenta (40) dias, considerando já o privilégio previsto no art. 188 do CPC, do Procurador-Geral do Estado.

§ 3º Decorridos os prazos previstos no parágrafo anterior, será aberta vista ao Procurador-Geral de Justiça, pelo prazo de quinze (15) dias, para emitir parecer.





MBP

Nº 70062863873 (Nº CNJ: 0478950-60.2014.8.21.7000)  
2014/CÍVEL

Dispensada vista ao Procurador-Geral de Justiça, proponente da ação direta de inconstitucionalidade.

**TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**

**DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO** - Presidente - Agravo Regimental nº 70062863873, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, DERAM PROVIMENTO AO RECURSO PARA RECEBER A PETIÇÃO INICIAL E DEFERIRAM A MEDIDA CAUTELAR."