



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**20ª Vara Cível e de Ações Especiais da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Rua Manoelito de Ornelas, 50 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110230 - Fone: (51) 3210-6500 - Balcão Virtual n. (51)99802-9137 -  
Email: fipoacent20vciv@tjrs.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 5179283-93.2024.8.21.0001/RS**

**AUTOR:** ASSOCIACAO GAUCHA DE PROTECAO AO AMBIENTE NATURAL

**AUTOR:** INSTITUTO GAÚCHO DE ESTUDOS AMBIENTAIS - INGÁ

**RÉU:** MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE / RS

**DESPACHO/DECISÃO**

Vistos.

**INSTITUTO GAÚCHO DE ESTUDOS AMBIENTAIS - INGÁ e ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL** ajuizaram Ação Civil Pública com pedido liminar em face do **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**. Alegaram déficit participativo na governança ambiental do Município de Porto Alegre, agravada com a seleção de entidades ambientalistas por sorteio previsto no Edital de Convocação nº. 002/2024. Invocaram a Opinião Consultiva nº. 23/2017 da Corte IDH, o Pacto de San Jose da Costa Rica, os arts. 3º e 6º do Decreto nº. 5.208/04, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), o art. 101 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e o art. 6º da Lei Complementar Municipal nº. 369/96. Narraram que desde a criação do COMAM em 1996, pela Lei Complementar Municipal nº. 369/96, os representantes da sociedade civil do setor ambientalista eram indicados, observando-se a autonomia e a auto-organização da sociedade civil, pela escolha de seus próprios pares, conduzida pela Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente – APEDEMA/RS. Aduziram que há anos, o COMAM passa por graves problemas relacionados à falta de efetividade e acatamento das decisões, bem como inexistência de garantias processuais mínimas. Relataram que em 2017, a gestão municipal manteve o COMAM inoperante e sem reuniões por mais de um ano, e alterou, unilateralmente, a forma de eleição das entidades, o que foi objeto de impugnação na Ação Civil Pública nº. 9039978-70.2017.8.21.0001. Após a concessão de liminar naquele feito, com o reconhecimento da invalidade do processo de escolha dos conselheiros - biênio 2017/2019, o processo de seleção, aberto a todas as entidades do setor, com ampla publicidade e participação (inclusive com entidades não afiliadas à APEDEMA) foi retomado. Com a suspensão da liminar em sede recursal, o Presidente do COMAM propôs eleição das entidades ambientalistas mediante sorteio, o que teria sido aprovado em uma votação revestida de ilegalidade, por não ter atingido a maioria qualificada de 2/3 de seus membros, alterando-se o Regimento Interno para inserção do art. 6º-A. Alegaram que o Município de Porto Alegre violou frontalmente direitos procedimentais ambientais, afetando a finalidade de fiscalização e controle do Conselho, bem como afastando a atuação de entidades que se negam a participar dessa natureza de certame, por reputarem o critério de seleção manifestamente ilegal e inconstitucional. Acrescentaram que sem a representatividade adequada no Conselho de Meio Ambiente, o Município de Porto Alegre vem encaminhando decisões relevantes sobre a mitigação e adaptação climática. Afirmaram que antes do evento climático que assolou o Estado do RS, em maio de 2024, o Município de Porto Alegre já vinha conduzindo um Plano de Ação Climática elaborado por consultorias da área empresarial e corporativa, com participação nula do Conselho de Meio Ambiente que se limitou a mero expectador de uma apresentação do trabalho já concluído, sem designação de relator, apresentação de relatório ou deliberação. Apontaram sonegação de informações no Plano a respeito das emissões de Gases de Efeito e Estufa decorrentes de desmatamentos. Assinalaram que no ano de 2024, o Conselho reuniu-se apenas 3 vezes e não houve sequer reunião extraordinária para tratar do desastre climático ocorrido em maio. Relataram que o município contratou empresa privada para desenvolver um Plano de Reconstrução em que estariam contempladas as medidas de adaptação às mudanças climáticas sem que tivessem sido debatidas e aprovadas pelo Conselho de Meio Ambiente, o que evidenciaria um déficit democrático na governança ambiental municipal, com prejuízo concreto à definição de medidas de mitigação e adaptação climática. Insurgiram-se contra o Edital de Convocação nº. 002/2024, publicado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Sustentabilidade, que estabeleceu eleição para o biênio 2024-2026 por meio de sorteio virtual, o que reputaram incompatível com as normas de participação e princípio da autonomia das entidades representativas na composição do Conselho. Discorreram sobre a técnica processual da ação estrutural. Sustentaram a inconstitucionalidade do sorteio para escolha de representantes do setor ambientalista, invocando o julgado do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº. 623. Discorreram sobre a participação efetiva como condição à adoção de medidas de adaptação às mudanças climáticas, a inafastabilidade da jurisdição frente à lesão a direitos ambientais procedimentais, o dano moral coletivo decorrente do déficit participativo e violação do dever jurídico de promover a participação efetiva, bem como a inversão do ônus da prova. Postularam a concessão de tutela de urgência para: a) a suspensão do Edital de Convocação nº.



002/2024 da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade; b) a instituição da Comissão Judicial de Participação e Democratização da Governança Ambiental do Município de Porto Alegre (CJ-PDGA/POA) ou órgão similar, com a finalidade de assessorar o Juízo na adoção das medidas estruturais necessárias para a superação da situação de desconformidade/estado de coisas inconstitucional, a ser composta por 6 membros indicados na inicial ou de livre escolha do Juízo; c) a abstenção do réu no exercício das atribuições ambientais previstas em norma específica (art. 14, §2º da Lei nº. 11.428/06; art. 4º, §2º da Resolução CONAMA 369/06; art. 6º da Lei Complementar nº. 140/11) e na concessão de novas licenças prévias e de instalação (arts. 6º, § 1º e 3º da Lei Municipal nº. 8.267/98 e art. 7º, VII e X da Lei Complementar Municipal nº. 369/96) até que seja superado o déficit participativo no Conselho de Meio Ambiente e na governança ambiental municipal; d) a submissão do Plano de Ação Climática e do Plano de Reconstrução ao Conselho de Meio Ambiente, nos termos da inicial; bem como e) a publicação, na internet, de todos os documentos ambientais detidos pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM e pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade - SMAMUS, não sujeitos a sigilo. Alternativamente ao requerido na alínea "b", postularam a concessão de liminar para: f) a suspensão dos efeitos da alteração do Regimento Interno do COMAM deliberada na reunião de 28 de novembro de 2019 e, consequentemente, do Decreto Municipal nº. 20.458/2020; g) a determinação para que o réu promova, de imediato, processo de escolha das entidades ecológicas e ambientalistas, utilizando por analogia o procedimento da Resolução CONSEMA 305/2015; h) a determinação para que o réu dê início junto ao COMAM ao estudo de medidas e alterações que promovam a paridade e igualdade política, nos termos da ADPF 623; e i) a determinação para que sejam asseguradas em todas as reuniões os meios procedimentais adequados, garantindo-se a realização de pedidos de vista, prévia disponibilização de pautas e documentos, prazos suficientes de análise, bem como demais garantias regimentais. Requereram a inversão do ônus da prova. No mérito, pugnaram pela: 1) confirmação das liminares; 2) decretação de ilegalidade e invalidade da alteração do Regimento Interno do COMAM deliberada na reunião de 28 de novembro de 2019 e, consequentemente, do Decreto Municipal nº. 20.458/2020; 3) determinação para que o réu mantenha, permanentemente, os padrões de direitos procedimentais ambientais e participação adotados consensualmente ou determinados nesta ação, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 para cada descumprimento; 4) pela condenação do réu ao pagamento de indenização por dano moral extrapatrimonial decorrente do déficit participativo e violação de direitos procedimentais ambientais, em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00, a ser aplicado na promoção de medidas e campanhas de fomento e garantia da participação na governança ambiental municipal e no Conselho de Meio Ambiente, a ser promovida em sede de liquidação de sentença, ou em valor a ser destinado ao fundo previsto em lei. Anexaram documentos.

A apreciação dos pedidos liminares foi postergada com a designação de audiência prévia de conciliação (**evento 4, DESPADEC1 e evento 16, DESPADEC1**).

A Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul postulou sua habilitação como assistente litisconsorcial no polo ativo do feito. Subsidiariamente, requereu habilitação como *custos vulnerabilis* (**evento 30, PET1**).

Foi realizada a audiência; deferida a habilitação da DPE na condição de *custus vulnerabilis*; suspenso o prazo contestacional, sem apreciação dos pedidos liminares, pelo prazo de 14 dias, para que o Município formulasse e apresentasse proposta de composição, e designada audiência de prosseguimento da conciliação (**evento 33, TERMOAUD1**).

Em audiência de prosseguimento, o Município de Porto Alegre apresentou proposta de reformulação do COMAM. Houve contraproposta. Mantida a suspensão do prazo contestacional, sem apreciação dos pedidos liminares, para que o Município pudesse buscar a aprovação da Procuradoria Geral. Nova audiência de prosseguimento de conciliação foi designada (**evento 48, TERMOAUD1**).

Foi realizada a solenidade e a tentativa de conciliação restou inexitosa (**evento 62, TERMOAUD1**).

O Município de Porto Alegre manifestou-se a respeito dos pedidos liminares, postulando o indeferimento (**evento 61, PET1**). Anexou documentos.

Vieram os autos conclusos.

**É o relato. Decido.**

De acordo com o art. 300 do Código de Processo Civil<sup>1</sup>, a tutela de urgência será concedida quando evidenciada a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

No caso em apreço, estão preenchidos os requisitos para a concessão parcial da tutela de urgência postulada.

#### **Nulidade do Decreto Municipal nº. 20.458/20**

De início, cumpre referir, o art. 101 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre estabelece



que os Conselhos Municipais "são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar".

Ademais, a Lei Complementar Municipal nº. 369/96 estabeleceu o Sistema Municipal do Meio Ambiente (SISMAM), conceituando, em seu art. 6º, o Conselho Municipal do Meio Ambiente como "órgão de participação direta da sociedade civil, na Administração Pública Municipal".

Nessa toada, o COMAM, na condição de órgão colegiado, reúne opiniões e informações provenientes de setores interessados na matéria ambiental, buscando equacionar as mais diversas ideias para o alcance de um denominador comum ou, pelo menos, para a formação de um posicionamento majoritário a respeito de determinada questão posta em debate. Por essa razão, os critérios de escolha da sua composição - como ocorre com qualquer organismo colegiado - são fundamentais para conferir eficiência e legitimidade às deliberações do grupo. Afinal, analogicamente, como leciona Morris Schaefer, as pessoas tendem a apresentar maior comprometimento com decisões tomadas a partir de um modelo de gestão participativa. A diversidade de ideias e informações que constroem esse tipo de decisão transformam-na, ainda, em verdadeiro antídoto para a apatia dos membros de uma organização que se veem encorajados a buscar soluções, a partir da natureza recíproca da autoridade organizacional<sup>2</sup>. Desse modo, vale dizer, o COMAM, no conjunto de suas características e finalidades precípuas, retrata a concretização do princípio da participação "que é um dos três pilares estruturais do Direito Ambiental contemporâneo: informação + participação + acesso ao Judiciário"<sup>3</sup>.

Ocorre que o Decreto nº. 20.458/20 alterou o Regimento Interno do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), no ponto atinente ao processo de indicação e escolha de seus membros, inserindo a modalidade de eleição por sorteio (**evento 1, OUT17**):

*"Art. 6º-A. Nos 90 (noventa) dias que antecedem o término do mandato, o Comitê Executivo do Conselho dará início ao processo de indicação e escolha dos membros do COMAM para o próximo biênio, com a publicação do edital de eleição em até 60 (sessenta) dias antes do término do mandato.*

*§ 1º O edital contemplará os requisitos de habilitação para as entidades previstas no art. 8º, incs. VI, VII, VIII, XI e XII da Lei Complementar nº 369, de 16 de janeiro de 1996, os prazos estabelecidos para inscrição, homologação da inscrição, sorteio se necessário, e homologação do resultado.*

(...)

*§ 3º Havendo mais de uma entidade habilitada em cada categoria prevista no § 2º deste artigo, será realizado sorteio pelo Comitê Executivo, em sessão pública com data prevista no edital" [grifei]*

Em apertada síntese, a parte autora insurge-se contra a forma de seleção dos membros do COMAM, alegando que a alteração do Regimento Interno com inserção de sorteio está revestida de ilegalidade: seja pela inobservância da maioria qualificada exigida para aprovação da proposta, seja pela afronta à orientação jurisprudencial do STF que no julgamento da ADPF nº. 623 declarou a inconstitucionalidade do Decreto que alterou as regras de composição e funcionamento do CONAMA, em situação análoga a destes autos.

Os elementos probatórios anexados à inicial demonstram que a maioria qualificada para a alteração do Regimento Interno do COMAM, exigida pelo art. 31 do Decreto Municipal nº. 11.638/96, não foi observada. Considerando que o Conselho é composto por 27 membros (**evento 61, PET1, fl. 16**), a maioria qualificada de 2/3 representa 18 votos favoráveis, o que não foi alcançado, consoante verifico da ata presente na inicial (**evento 1, INIC1, fl. 08**):

168 Obrigado. **Germano Bremm, Presidente e Secretário Municipal do Meio Ambiente e**  
169 **da Sustentabilidade - SMAMS:** Consignado. Eu vou denominar a proposta um para  
170 votação, que veio de origem da OAB, UAMPA, UFRGS e governo, que foi extraída por  
171 este Conselho. **Votos favoráveis à proposta nº 01, do governo. (Contagem de votos = 17**  
172 **votos).** A proposta número 02, naturalmente, 01 voto. **APROVADA A PROPOSTA 01.**  
173 **(Manifestação fora do microfone).** Eu acho que essa é uma compreensão, a gente  
174 entende que tem que haver os 18, sem que haja a presença de 18, os dois terços para  
175 deliberar e não necessariamente que haja os 18 votos. Pode ser que se tenha alguma  
176 compreensão diferente, mas a nossa compreensão é nesse sentido, de que em havendo  
177 os 18 representantes haveria o quorum necessário para deliberar a matéria. **Thiago**

Note-se que maioria qualificada para tomada de decisão e quorum qualificado para deliberação são conceitos que não se confundem. A maioria qualificada é o

número mínimo de votos favoráveis superior à maioria simples (como 2/3 ou 3/5) exigido para aprovar certas decisões importantes, enquanto o quórum qualificado é o número mínimo de membros presentes necessário para que uma votação ocorra validamente. Em resumo, a maioria qualificada foca na proporção de votos favoráveis, e o quórum qualificado na presença mínima de participantes na sessão.

Desse modo, comprovada, em sede de cognição sumária, a violação ao disposto no art. 31 do Decreto Municipal nº. 11.638/96 que exigia a **maioria qualificada** para a alteração do Regimento Interno do COMAM, tenho que seu não atingimento eivou de nulidade o Decreto nº. 20.458/20.



Ainda que assim não fosse, o teor da modificação adotada, com a redução do caráter democrático e participativo da formação do conselho, é de constitucionalidade questionável.

Em caso análogo, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 623, declarando a inconstitucionalidade do Decreto nº. 9.806/19 que, dispondo sobre regras de composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA –, instituiu alterações no Decreto nº. 99.274/1990 quanto à representação de seus membros e seu processo decisório, em acórdão assim ementado:

*EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DIRETA E ENGAJAMENTO CÍVICO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS. IGUALDADE POLÍTICA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA DIMENSÃO ORGANIZACIONAL-PROCEDIMENTAL. DIREITOS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS. PERFIL NORMATIVO E DELIBERATIVO DO CONAMA. REFORMULAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO. DECRETO N. 9.806/2019. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS E DA IGUALDADE POLÍTICA. REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DE EFETIVA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS. RETROCESSO INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO E SOCIOAMBIENTAL. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA LIMITES NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL PARA A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E PRÁTICAS NECESSÁRIAS PARA A OPERAÇÃO DA DEMOCRACIA. 1. O CONAMA é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa (art. 6º, II, da Lei n. 6.938/1981). Esse perfil funcional autoriza a sua categorização como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente. 2. A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes. 3. Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor. Esse engajamento cívico oferece alternativas procedimentais para suprir as assimetrias e deficiências do modelo democrático representativo e partidário. 4. A igualdade política agrega o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedimental das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolador (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular. 5. Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental. 6. Análise da validade constitucional do Decreto n. 9.806/2019 a partir das premissas jurídicas fixadas: (i) perfil institucional normativo-deliberativo do CONAMA, (ii) quadro de regras, instituições e procedimentos formais e informais da democracia constitucional brasileira, (iii) igualdade política na organização-procedimental, e (iv) direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental. 7. O desmantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do Conama tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes. 8. A discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional. 9. A Constituição Federal não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos, respeitados limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos. Inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente. (ADPF 623, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-07-2023 PUBLIC 18-07-2023) [grifei]*

Naquela ocasião, a Ministra Rosa Weber destacou que a composição e estrutura de órgão deliberativo ambiental "hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes". Por isso, o "desmantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do Conama tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes". A Ministra ainda asseverou que a "discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional".

Aliás, é claro o retrocesso configurado a partir da adoção de sistema de escolha por sorteio, que não garante o processo de escolha democrática e compromete a própria representatividade das entidades de caráter ambiental no Conselho.





Desse modo, imperiosa a declaração liminar de nulidade do Decreto nº. 20.458/20 que implantou a modalidade eleição por sorteio no processo de indicação e escolha dos membros do COMAM, modulando os efeitos da presente decisão de forma a não inviabilizar os atos até então praticados pela composição atual do Conselho.

### **Medidas Estruturantes e Alegação de Perda do Objeto**

Registro que a situação atual de déficit de representatividade no Conselho de Meio Ambiente é insustentável. Ademais, a prorrogação de mandatos dos atuais membros do COMAM até 31/12/2024 ou até a posse dos novos conselheiros eleitos, conforme noticiado pelo Município de Porto Alegre (**evento 61, PET1**, fl. 25), além de perpetuar a violação do estado de coisas constitucional, culmina por esvaziar a própria atuação do Conselho.

A presente ação é tipicamente estrutural, e nesta condição, demanda a promoção de medidas estruturantes, a exemplo da criação de novo modelo para a composição do COMAM. Entretanto, até que isso seja definido, é imprescindível garantir a atuação eficaz do Conselho, sobretudo no momento vivenciado, pós desastre climático, o que demandará, cada vez mais, o desempenho concreto e positivo do órgão.

No ponto, registro que a alegação de perda do objeto (**evento 61, PET1**), sob o argumento de que o Edital de Convocação nº. 002/2024 foi declarado deserto, não merece prosperar. Ao contrário, o fato de ter sido declarado deserto aponta para problemas concretos no referido edital e confirma, de alguma forma, o denunciado esvaziamento do Conselho, materializando o estado de coisas inconstitucional denunciado na petição inicial.

Tratando-se de típica ação estrutural, a alteração dos fatos é característica dessa espécie de processo, o que exige uma condução diferenciada do feito. Consoante já decidiu o Superior Tribunal de Justiça "[N]os processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais" (REsp n. 1.880.546/SC, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 9/11/2021, DJe de 16/11/2021).

A mutabilidade dos fatos e dos pedidos é, indubitavelmente, característica das ações estruturantes que buscam solução para conflitos e aplicabilidade a direitos coletivos, ambos apresentando-se, não raras vezes, em um encadeamento complexo. Não olvido que o Código de Processo Civil previu a necessidade de formulação de pedido certo e determinado, dispôs sobre a necessidade de estabilização dos elementos da demanda e estatuiu o princípio da adstrição. Todavia, não é possível submeter o processo coletivo a um regramento tipicamente individualista, ignorando a imprescindível adequação do processo à tutela dos direitos envolvidos nesses litígios estruturais.

De acordo com a lição do processualista Sérgio Cruz Arenhart, a lógica do processo coletivo, necessariamente, deverá ser diversa da lógica que rege as típicas ações individuais:

*"Além da necessidade de uma revisão conceitual da noção de contraditório, os processos estruturais também impõem um procedimento diferenciado, que não se amolda aos parâmetros tradicionais do processo individual.*

*Elementos como a adstrição da decisão ao pedido, a limitação do debate aos contornos da causa de pedir, a dimensão da prova, a amplitude do direito ao recurso e os limites da coisa julgada exigem reformulação completa, quando se pensa em processos estruturais"*<sup>4</sup>. [grifei]

Com efeito, o processo estrutural exige uma "releitura dos institutos tradicionais do direito processual", o que "inclui a própria redação da petição inicial"<sup>5</sup>, conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, em caso análogo:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CAUSA DE PEDIR APONTANDO ABUSIVIDADE CONTRATUAL. LEGITIMIDADE DE ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DE "CONSUMIDORES DE CRÉDITO" PARA AJUIZAR AÇÃO COLETIVA COM O PROPÓSITO DE VELAR DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE CONSUMIDORES. EXISTÊNCIA. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DEMONSTRAÇÃO DOS FATOS CONSTITUTIVOS MEDIANTE APRESENTAÇÃO OU INDICAÇÃO DE INÍCIO DE PROVA. NECESSIDADE, EM REGRA. PRAZO PRESCRICIONAL DO ART. 27 DO CDC. RESTRITO AOS CASOS EM QUE SE CONFIGURA FATO DO PRODUTO OU DO SERVIÇO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRAZO PARA AJUIZAMENTO. 5 ANOS. DEVER DE DIVULGAÇÃO DA CONDENAÇÃO EM JORNAIS DE GRANDE CIRCULAÇÃO. INEXISTÊNCIA. TESE VINCULANTE, SUFRAGADA EM RECURSO REPETITIVO.

(...)

3. Há diferença tênue, de natureza quantitativa, na formulação da causa de pedir na demanda coletiva. Enquanto numa ação individual é factível que a substanciação desça a minúcias do fato, que não inerentes à própria relação jurídica de cunho material e individual, isso não se verifica com tamanho rigor na demanda coletiva, na qual a substanciação acaba tornando-se mais tênue, recaindo apenas sobre aspectos mais genéricos da conduta impugnada na ação. Mesmo nas ações em defesa de interesses individuais homogêneos, basta a descrição da conduta genericamente, o dano causado de forma inespecífica e



*o nexo entre ambos, sendo impossível a especificação da narrativa com relação a cada um dos possíveis lesados. A descrição fática deve ser formulada no limite da suficiência para a demonstração da situação material mais ampla, decorrente da própria essência dos interesses metaindividuais.*

(...)

12. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp n. 1.583.430/RS, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 23/8/2022, DJe de 23/9/2022) [grifei]

Não é demais destacar, o denominado processo estrutural objetiva "*decisões que almejam a alteração substancial, para o futuro, de determinada prática ou instituição*"<sup>6</sup> [grifei], o que se verifica no caso em apreço. De fato, sustenta-se a tese da parte autora no sentido de que a solução para o problema do déficit de representatividade no COMAM depende de uma sucessão de atos que não se encerra no Edital de Convocação nº 002/2024, pois o restabelecimento da conformidade na governança ambiental exige a adoção de uma série de medidas estruturantes.

Assim, o princípio da efetividade se contrapõe à solução preconizada pelo Município de Porto Alegre, com a extinção parcial da ação pela perda do objeto, pois tal medida conduziria ao ajuizamento de nova e quase idêntica ação civil pública, apenas com a substituição de edital.

Em caso análogo, o precedente do Supremo Tribunal Federal (ADI nº. 2418/DF, de Relatoria do Ministro Teori Zavascki), assentando que posteriores alterações legislativas, sem modificações no núcleo essencial das questões debatidas, não acarretam a perda do objeto da ação<sup>7</sup>.

### Novas Eleições para o COMAM

Nesse passo, necessário que sejam organizadas novas eleições para o COMAM, no prazo máximo de 30 dias, observando-se a forma de escolha que vinha sendo utilizada anteriormente e, até que seja elaborada nova normativa como já aventado pelo Município, tendo-se como norte as regras contidas na Resolução CONSEMA 305/215, notadamente no seu art. 7º que dispõe sobre a indicação de entidades pela APEDEMA.

Importam algumas considerações a respeito do princípio da proibição de retrocesso ecológico, consubstanciado nos deveres estatais de proteção, proibição de proteção insuficiente e dever de progressividade do regime jurídico ambiental no âmbito legislativo, administrativo e jurisprudencial.

Partindo-se da consagração, pela Constituição Federal, do ambiente ecologicamente equilibrado como direito e dever fundamental, com o estabelecimento de um conjunto de princípios e regras em matéria de tutela ecológica, é possível afirmar que a ordem constitucional alçou a proteção ambiental à condição de objetivo elementar do Estado que, por imposição constitucional - e em conjunto com a sociedade -, assume a função de proteção e gestão do patrimônio natural em sua integralidade.

Daí se segue que ao Estado foi atribuída a cogente incumbência de adoção de políticas públicas para a tutela e promoção ecológica, expressa no dever de atuação até mesmo para antecipar à ocorrência do dano ambiental. Outrossim, restou limitado o poder-dever de discricionariedade estatal, vinculando a atuação administrativa à imperiosa obrigação de emprestar, em maior grau, efetividade à tutela ambiental. Logo, inegável a existência de um dever estatal na adoção de condutas positivas e negativas, objetivando a potencialização da proteção ao meio ambiente.

Por tais razões, é possível afirmar que o dever de proteção ambiental assumido pelo Poder Público não encontra margem para omissão, tampouco se admite atuação administrativa insuficiente, sob pena de violação ao princípio da proibição de proteção deficiente. Em outras palavras, a vinculação normativa de todos os órgãos estatais na concretização de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conduz à necessária aplicação do princípio constitucional da proibição de retrocesso ecológico e ao correlato dever estatal de progressividade no regime jurídico ambiental.

O sistema normativo edificado para a salvaguarda do meio ambiente não pode ser submetido ao retrocesso<sup>8</sup>, o que implicaria uma não desejada fragilização da tutela ecológica. Ao contrário, há de se dar continuidade e amplitude ao conjunto de medidas que resguardam o meio ambiente, sem supressão das diretrizes protetivas já alcançadas em todas as esferas.

Nesse contexto, merece destaque o apontamento de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer a respeito dos contornos conceituais e normativos do princípio da proibição do retrocesso ecológico relacionado ao dever de progressividade do regime jurídico ambiental:

*A garantia da proibição de retrocesso ecológico, nessa perspectiva, seria concebida no sentido de que a tutela jurídica ambiental – tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional – deve operar de modo progressivo tanto no âmbito normativo quanto institucional, a fim de assegurar a ampliação da qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo redução no seu regime jurídico, em termos normativos e fáticos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje*<sup>9</sup>.



Para o caso destes autos, imprescindível registrar a vinculação do Poder Executivo ao princípio de proibição do retrocesso ecológico, de modo que a Administração Pública deverá abster-se de medidas que, em qualquer grau, representem diminuição na efetividade da proteção ao meio ambiente no seu sentido mais amplo.

Ainda, a urgente necessidade de novas eleições para o COMAM respalda-se na indispensável participação popular na conservação do meio ambiente. Afinal, nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, os "indivíduos isolados, por mais competentes que sejam, não conseguem ser ouvidos facilmente pelos governos e pelas empresas. Os partidos políticos e os parlamentos não podem ser considerados os únicos canais de reivindicações ambientais"<sup>10</sup>. Prossegue o doutrinador, destacando:

*A participação dos cidadãos e das associações não merece ser entendida como uma desconfiança contra os integrantes da Administração Pública, sejam eles funcionários públicos ou pessoas exercendo cargos em caráter transitório ou em comissão. Essa participação também não é substitutiva da atuação do Poder Público. A proteção dos interesses difusos deve levar a uma nova forma participativa de atuação dos órgãos públicos, desde que não seja matéria especificamente de segurança dos Estados"<sup>11</sup>.*

Desse modo, a participação - inserida no amplo quadro da proteção ao meio ambiente - é fundamental para que a sociedade comprometa-se com a preservação ambiental, haja enriquecimento do debate público e, sobretudo, confira-se legitimidade às decisões políticas envolvendo os temas ecológicos.

Ante o exposto, **DEFIRO EM PARTE A TUTELA DE URGÊNCIA**, para fins de:

a) declarar a nulidade do Decreto Municipal nº. 20.458/20 que implantou a modalidade de eleição por sorteio no processo de indicação e escolha dos membros do COMAM, modulando os efeitos da presente decisão de forma a não inviabilizar os atos até então praticados pela composição atual do Conselho Municipal do Meio Ambiente, e

b) determinar que o Município de Porto Alegre organize novas eleições para o COMAM, no prazo máximo de 30 dias, observando-se as normas da Resolução CONSEMA 305/2015.

Já tendo sido citado o Município de Porto Alegre (**evento 33, TERMOAUD1**), abra-se o prazo para contestação.

Após, voltem para análise dos demais pedidos, inclusive no tocante ao pedido de criação de comissão de assessoramento do juízo.

Intimem-se e cumpram-se as diligências necessárias.

---

Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA ANTUNES LAYDNER, Juíza de Direito**, em 26/10/2024, às 8:54:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **10070340286v76** e o código CRC **bc986eece**.

---

1. Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. ➡
2. SCHAEFER, Morris & World Health Organization. (1974). Administration of environmental health programmes: a systems view/Morris Schaefer. World Health. pp. 27-28 ➡
3. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 193. ➡
4. ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: Revista de Processo Comparado: RPC, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152> Acesso em: 23/10/2024. ➡
5. VITORELLI, Edilson. PROCESSO CIVIL ESTRUTURAL - TEORIA E PRÁTICA. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 264. ➡
6. ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: Revista de Processo Comparado: RPC, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152> Acesso em: 23/10/2024. ➡
7. "A Corte destacou, de início, que não teria havido a perda de objeto da ação, relativamente ao parágrafo único do art. 741 do CPC/1973, revogado pela Lei 13.105/2015, que estatui um novo Código. A matéria disciplinada no referido dispositivo teria recebido tratamento normativo semelhante, embora não igual, nos §§ 5º a 8º do art. 535 e nos §§ 12 a 15 do art. 525 do novo CPC. As alterações sofridas pela norma em questão — que cuidaram apenas de adjetivar o instituto da inexistência por atentado às decisões do STF — não teriam comprometido aquilo que ela teria de mais substancial, ou seja, a capacidade de interferir na coercitividade de títulos judiciais. Este seria, de fato, o aspecto objeto de impugnação pelo autor da ação direta, para quem o instituto frustraria a garantia constitucional da coisa julgada. Portanto, não havendo desatualização significativa no conteúdo do instituto, não haveria obstáculo para o conhecimento da ação" (ADI 2.501/MG, DJe de 19.12.2008). Informativo STF nº. 824 de 2016. ➡
8. A respeito do princípio da proibição de retrocesso, em sua concepção geral, bem apontam Sarlet e Fensterseifer: "A garantia da proibição de retrocesso tem por escopo preservar o bloco normativo — constitucional e infraconstitucional — já construído e consolidado no ordenamento jurídico, especialmente naquilo em que objetiva assegurar a fruição dos direitos fundamentais de todas as dimensões ou gerações (liberais, sociais e ecológicos), impedindo ou assegurando o controle de atos que venham a provocar a supressão ou restrição nos seus níveis de efetividade vigentes na atualidade." SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ecológico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021. E-BOOK. Page: RB-6.4. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/93001289/v7/page/RB-6.4%20>. Acesso em 23/10/2024. ➡
9. SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ecológico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021. E-BOOK. Page: RB-6.5. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/93001289/v7/page/RB-6.4%20>. Acesso em 23/10/2024. ➡
10. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 108. ➡
11. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 109. ➡

