



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000649157

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Injunção nº 2276482-73.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é impetrante PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são impetrados GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "CONCEDERAM A ORDEM. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente sem voto), COSTABILE E SOLIMENE, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, ELCIO TRUJILLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY E SOARES LEVADA.

São Paulo, 11 de agosto de 2021.

MOREIRA VIEGAS
 RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mandado de Injunção nº 2276482-73.2020.8.26.0000

Impetrante: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Impetrados: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA. COMPOSIÇÃO – LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS 760/1994 E 815/1996 – EXCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL - PARTICIPAÇÃO POPULAR INDISPENSÁVEL – CE, 154 § 2º - ÓBICE AO EXERCÍCIO DOS DIREITOS E LIBERDADES CONSTITUCIONAIS E DAS PRERROGATIVAS INERENTES À CIDADANIA – PREJUDICIAIS AFASTADAS - ORDEM DE INJUNÇÃO CONCEDIDA.

VOTO Nº 30352

Trata-se de mandado de injunção, com pedido liminar, impetrado pelo Procurador Geral de Justiça em face do Governador e da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo visando garantir a efetiva participação da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista.

Alega ter havido omissão parcial na regulamentação do importante tema, pois, ao dispor sobre o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, o legislador estadual excluiu a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, tomada de decisão e fiscalização por meio dos colegiados, compostos unicamente representantes das administrações públicas municipais e estadual. Razão da caracterização de manifesta afronta ao artigo 154, § 2º, da Constituição Estadual. Pede o reconhecimento da omissão, fixação de prazo semestral para que seja suprida e, em caso negativo, o estabelecimento de regras para garantia da participação popular em aludido conselho.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Não concedida a liminar (fls. 619/620), informações foram prestadas (fls. 636/651 e 659/658), manifestando-se o Ministério Público pelo afastamento das prejudiciais suscitadas e concessão da ordem de injunção (fls. 680/694).

É o relatório.

As prejudiciais de inadequação da ação e falta de interesse processual, confundem-se com o mérito e com ele serão examinadas e decididas.

Dispõe o art. 5º, LXXI, da Constituição Federal que, conceder-se-á mandado de injunção sempre que falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Na mesma esteira o art. 2º da Lei nº 13.300/2016 - que disciplina o processo e julgamento dos mandados de injunção:

Art. 2º - Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Parágrafo único. Considera-se parcial a regulamentação quando forem insuficientes as normas editadas pelo órgão legislador competente.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 12. O mandado de injunção coletivo pode ser promovido:

I - pelo Ministério Público, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou dos interesses sociais ou individuais indisponíveis.

Vê-se, portanto, que os pressupostos para o cabimento do mandado de injunção são: (a) a existência de um direito constitucional relacionado às liberdades fundamentais, à nacionalidade, à soberania ou à cidadania; e (b) a falta de norma regulamentadora que impeça ou prejudique a fruição deste direito. Ausentes um destes dois pressupostos, o caso não será de mandado de injunção (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 36ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. pág. 331).

No caso concreto, busca o Ministério Público suprir a ausência de regulamentação do artigo 154 da Constituição Estadual, que acarreta a não participação da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, apesar da edição e promulgação da Lei Complementar nº 760/1994. Certo não ter havido contemplação de participação popular nos Conselhos de Desenvolvimento, especialmente, no que se refere à Região Metropolitana da Baixada Santista.

Corretamente exposto na petição inicial que o artigo 154, caput, e § 2º, da Carta bandeirante, estipula a participação da população nos Conselhos de Desenvolvimento, garantia que foi excluída pela legislação estadual até então vigente.

Falha essa, admitida pelo Governador, quando informa já ter encaminhado à Assembleia Legislativa anteprojeto de lei com



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a finalidade de atualização da Lei Complementar nº 760/1994, para assegurar a representação da sociedade civil nas instâncias colegiadas (fls. 662/664).

Ademais, como ressaltado pelo ilustre Procurador de Justiça oficiante:

“Está em curso, por encomenda do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a aprovação do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), elaborado pelo IPT, e ainda, perante a CETESB, o licenciamento ambiental de uma URE – Unidade de Recuperação Energética.

A URE em questão, orçada, no respectivo Estudo de Impacto de Vizinhança – Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) em R\$ 300 milhões (RIMA em anexo), é um empreendimento voltado à incineração de CDR – combustível derivado de resíduos, que, basicamente, será formado por resíduos comuns provenientes da coleta de resíduos urbanos dos Municípios da Baixada Santista.

O sistema de tratamento proposto no EIA-RIMA como a melhor alternativa tecnológica é o Mass Burning, realizado em caldeira tipo Aquatubular vertical Monodrum.

A partir da queima desse CDR, haverá produção de energia, com a proposta de redução do volume original dos resíduos em 87%. Em contrapartida, na fase de operação do empreendimento, diversos impactos ambientais serão produzidos, dentre os quais podem ser destacados a alteração da qualidade do ar na área diretamente afetada e na área de influência direta, dependendo da dispersão dos principais poluentes – material particulado inalável MP10, Óxidos de Enxofre (SOx),



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Óxidos de Nitrogênio (NOx), Monóxido de Carbono (CO), Chumbo (Pb) e Dioxinas e Furanos (D&F), além da produção de cinzas de fundo e cinzas leves ou volantes, resultantes do processo de queima (aproximadamente 350 toneladas/dia).

Muito embora o empreendedor tenha apontado no EIA-RIMA que essas cinzas seriam resíduos de classe II A (inertes), a literatura indica que as cinzas volantes concentram a maior parte dos metais pesados, dioxinas e furanos e outros compostos tóxicos que conferem o caráter de resíduo perigoso. Em outros termos: a tecnologia proposta embora tenha o condão de reduzir o volume de massa dos RSU, gera conseqüentemente a produção significativa de resíduo perigoso, não considerada no EIA-RIMA.

O Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) da RMBS- Região Metropolitana da Baixada Santista (doc. 02), encomendado pelo CONDESB (Conselho de Desenvolvimento da RMBS) ao IPT e apresentado pelo órgão técnico em fevereiro de 2018, relacionou 12 (doze) alternativas tecnológicas para a gestão regional (compartilhada e/ou consorciada) de resíduos sólidos na RMBS, cada qual composta de combinações de várias tecnologias, classificando cada alternativa segundo seus impactos econômicos, ambientais e sociais.

De acordo com o colhido nos autos, inexistiu deliberação do Conselho de Desenvolvimento Regional, por meio de composição que garanta a participação popular, sobre a aprovação do PGIRS e a escolha do método com melhor técnica para gestão dos resíduos sólidos na Baixada Santista, diretriz esta que vinculará a CETESB quando da análise do pedido de licenciamento da citada URE – Unidade de Recuperação Energética.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nem se diga, conforme mencionado nas informações apresentadas pelo Governador do Estado de São Paulo (fls. 664/668), que a argumentação a respeito da aprovação e escolha do método para gestão dos resíduos sólidos não poderia ser veiculada nesta sede, notadamente porque serve para justificar a imprescindibilidade da regulamentação legal (cuja omissão parcial ora se aponta) e indicar as consequências que a ausência de participação popular pode causar.

Não se pretende, no mandado de injunção, provimento que contemple a suspensão, interrupção ou desaprovação dos procedimentos administrativos que se encontram em curso, e assim nem poderia ser. A importância da indicação dos procedimentos administrativos consiste, por certo, na demonstração ao Poder Judiciário que a omissão parcial do legislador paulista acarreta ofensa à garantia assentada em nosso ordenamento jurídico ” (Fls. 686/688).

Vê-se, assim, que a despeito da existência de normas constitucionais e ordinárias prevendo e exigindo a efetiva participação popular em questões urbanísticas e ambientais (v.g. CE 154; Leis 10.650/03; 11.445/07; 12.305/10; 13.089/15), a Lei Complementar nº 760/1994, ao regulamentar o artigo 154 da Constituição do Estado, não contemplou a participação popular nos Conselhos de Desenvolvimento, órgão deliberativo e normativo das Regiões Metropolitanas, senão vejamos:

Artigo 9º - Em cada unidade regional funcionará um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum.

§ 1º - Os representantes e seus suplentes serão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

designados por um período de 24 (vinte e quatro) meses, sendo permitida a recondução.

§ 2º - Será assegurada a participação paritária do conjunto dos Municípios em relação ao Estado no Conselho de Desenvolvimento de cada região.

Artigo 10 - Os representantes do Estado no Conselho de Desenvolvimento serão designados pelo Governador do Estado, a partir de indicações das Secretarias a que se vincularem as funções públicas de interesse comum.

§ 1º - As indicações a que se refere o "caput" deste artigo deverão recair em servidores de reconhecida competência na respectiva função pública de interesse comum.

§ 2º - Enquanto não forem especificadas as funções públicas de interesse comum pelo respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional, os representantes do Estado nesse órgão serão designados em caráter provisório pelo Governador do Estado, aplicando-se após essa especificação o disposto no "caput" deste artigo.

§ 3º - A atividade dos conselheiros será considerada serviço público relevante, devendo ser exercida sem prejuízo das funções próprias de seus titulares.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 4º - Poderão ser designados até dois representantes, com os respectivos suplentes, para cada uma das funções de interesse comum.

Artigo 11 - Os representantes dos Municípios no Conselho de Desenvolvimento serão os Prefeitos ou as pessoas por eles designadas, na forma da legislação municipal, admitindo-se a indicação de suplentes.

Artigo 12 - O Estado e os Municípios poderão substituir seus representantes no Conselho de Desenvolvimento, mediante comunicação ao colegiado, com antecedência de 30 (trinta) dias.

Parágrafo único - Sempre que houver mudança de Chefe do Poder Executivo Estadual ou Municipal, a substituição poderá ser realizada de forma imediata através de comunicação ao colegiado.

E, no que toca a Região Metropolitana da Baixada Santista, a Lei Complementar nº 815/96 não assegura nenhum assento para os representantes da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano:

Artigo 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, na Região Metropolitana da Baixada Santista, um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada Município que a integra, e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º - Os representantes do Estado no Conselho de Desenvolvimento serão designados pelo Governador do Estado, a partir de indicações das Secretarias a que se vincularem as funções públicas de interesse comum, atendidas as prescrições do artigo 10 da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994.

§ 2º - Os representantes dos Municípios integrantes da Região, no Conselho de Desenvolvimento, serão os Prefeitos ou as pessoas por eles designadas, na forma da legislação municipal, assegurada sempre, a participação paritária do conjunto dos Municípios em relação ao Estado nos termos do artigo 9º, desta lei complementar.

§ 3º - Os representantes e seus suplentes serão designados por um período de 24 (vinte e quatro) meses, permitida a recondução.

§ 4º - Os membros do Conselho de Desenvolvimento poderão ser substituídos mediante comunicação ao Colegiado, com antecedência mínima de 30 dias.

§ 5º - Sempre que houver mudança de Chefe do Poder Executivo Estadual ou Municipal, a substituição poderá ser realizada imediatamente, através de comunicação ao Colegiado.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cumpra-se então reconhecer que razão assiste ao Ministério Público quando afirma a existência de omissão que inviabiliza o exercício de direitos e liberdades constitucionais e fere prerrogativa inerente à cidadania, qual seja, a da efetiva participação popular no processo de planejamento, tomada de decisões e fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional (§ 2º, do artigo 154, da Constituição do Estado).

Ante o exposto, afasto as prejudiciais suscitadas e concedo a ordem, nos exatos termos do pedido inicial, qual seja: a) para que, no prazo de seis meses, supra-se a omissão legislativa contida nas Leis Complementares Estaduais nº 756/94 e 815/96; b) caso não suprida a mora legislativa: _ destine-se metade do número de assentos do Conselho de Desenvolvimento Regional da Baixada Santista à sociedade civil, para elaboração e aprovação do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, tomada de decisões e fiscalização de medidas relacionadas com o referido plano; _ proceda-se a escolha dos representantes da sociedade civil por Universidades sediadas na Baixada Santista, e por entidades, cooperativas ou associativas sediadas na Baixada Santista e constituídas há pelo menos um ano, e que tenham objeto social relacionado com a defesa do meio ambiente, da saúde ou da gestão de resíduos sólidos.

Isento os impetrados de custas, nos termos do art. 5º, I, da Lei nº 14.634/14. Sem condenação em honorários advocatícios.

JOÃO FRANCISCO MOREIRA VIEGAS
Relator