



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2022.0000751250

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2128478-26.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. RICARDO ANAFE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. VIANNA COTRIM (COM DECLARAÇÃO), LUCIANA BRESCIANI (COM DECLARAÇÃO) E LUIS FERNANDO NISHI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE, vencedor, VIANNA COTRIM, vencido, RICARDO ANAFE (Presidente), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 14 de setembro de 2022

RICARDO ANAFE
RELATOR DESIGNADO
 Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2128478-26.2022.8.26.0000
 Requerente: Prefeito do Município de Jundiaí
 Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí
 TJSP – (Voto nº 31.762)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 9.741, de 1º de abril de 2022, do Município de Jundiaí, que “prevê coleta de resíduos de construção civil e equipamentos feitos de amianto pela Prefeitura em casos de catástrofes naturais ou estado de calamidade pública” – Lei municipal de iniciativa parlamentar que disciplina tema afeto ao meio ambiente e proteção e defesa da saúde – Competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 24, VI e XII c/c art. 30, I e II da Constituição Federal) – Inconstitucionalidade, porém, do § 2º do artigo 1º da Lei Municipal nº 9.741/2022 – Dispositivo legal que não guarda estreita pertinência com o objetivo da norma, caracterizado, assim, o chamado “jabuti” – O caput do artigo 1º prevê que durante os eventos excepcionais caberá à Prefeitura a remoção dos resíduos, azo pelo qual não há falar em “postos de coleta”, nem tampouco em “campanhas para descarte e recolhimento desses resíduos” (§ 2º) – Matéria, ademais, que invade a esfera de gestão administrativa – Afronta aos artigos 5º, 47, inciso XIV e 144 da Carta Bandeirante.

Pedido parcialmente procedente.

1. *Ex ante*, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado, bem como a excelência do voto do eminente Relator Desembargador Vianna Cotrim, mas por convencimento, ousou divergir como segue.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Dispõe a lei impugnada:

“Art. 1º. A Prefeitura realizará a coleta de resíduos de construção civil e equipamentos feitos de amianto em casos de catástrofes naturais ou estado de calamidade pública.

§ 1º. Para os efeitos desta lei, são considerados como resíduos de construção civil as telhas, divisórias, tubulações, vasos, caixas d’água e demais equipamentos feitos à base de amianto.

§ 2º. Os **postos de coleta de materiais de amianto** deverão ser divulgados no sítio eletrônico da Prefeitura, bem como **serão realizadas campanhas para descarte e recolhimento desses resíduos**.

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”. (g.n.)

A lei municipal, de iniciativa parlamentar, prevê a realização pela Prefeitura de coleta de resíduos de construção civil e equipamentos feitos de amianto em casos de catástrofes naturais ou estado de calamidade pública (Cf. artigo 1º, *caput*).

Como se sabe, o Estado e o Município devem seguir, por simetria, os princípios da Constituição Federal (artigo 144 da Constituição do Estado), incluindo-se a repartição de competências administrativas e legislativas decorrentes do pacto federativo.

Releva notar, desde logo, que é competência comum da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, isto é, a competência abrange os três níveis de Governo, mas a Constituição da República distinguiu a competência executiva comum, que cabe a todas as entidades estatais (artigo 23, inciso VI), da competência legislativa concorrente, que é restrita à União, aos Estados e ao Distrito Federal, inclusive no tocante à proteção e defesa da saúde (artigo 24, incisos VI e XII).

Com efeito, **“segundo a lógica do federalismo de equilíbrio que inspirou o discurso constituinte em 87/88, era previsível a abertura de um espaço maior para competências comuns ou concorrentes, tanto materiais como legislativas, no campo da repartição de competências. No art. 23 demarcou-se a área das atribuições materiais ou de execução exercitáveis, em parceria, por todos os integrantes da Federação, convocados para uma ação conjunta e permanente, com vistas ao atendimento de objetivos de interesse público, de elevado alcance social, a demarcar uma soma de esforços. É o que se percebe pela análise do conteúdo das competências comuns que seguem.”** (*in* “Comentários à Constituição do Brasil” / J.J. Gomes Canotilho ... [et al.] - São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, pp. 747-748).

E, segundo lição de Hely Lopes Meirelles:

“Tratando-se de competências concorrentes e supletivas, sempre que a esfera mais alta passar a prover o mesmo assunto de modo diverso do provimento inferior fica afastada a regulamentação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

da entidade menor; se não houver conflitos vigem, paralelamente, ambas as competências. (...)” (Cf. “Direito Municipal Brasileiro”, 14ª ed., Malheiros, 2006, págs. 461-2).

Nesse aspecto, os municípios não constam no artigo 24 da Constituição Federal como legitimados para legislar concorrentemente, entre outros temas, sobre proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, atribuição apenas da União, dos Estados e do Distrito Federal. Todavia, eles detêm competência comum, juntamente com os demais entes da Federação, para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (Cf. artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal) e ainda “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber” (artigo 30, incisos I e II).

A propósito, julgado do Colendo Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 4.341/2004, DO RIO DE JANEIRO. OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS DE FIBRIO-CIMENTOS PELOS DANOS CAUSADOS À SAÚDE DOS TRABALHADORES. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95 (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

31.01.2019), não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação estadual que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. Precedentes. 2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Precedentes. 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. Precedentes. 4. **Ação direta julgada improcedente.”** (ADI 3.355 / RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 18/8/2020). (g.n.)

Assim, como bem aduziu o d. Subprocurador-Geral de Justiça, em seu parecer de fl. 95/108, **“a lei municipal sindicada trata de situação pontual relacionada aos resíduos e equipamentos de amianto, que não contrasta com legislação federal ou estadual que cuidam do assunto, e por isso, encontra-se dentro do parâmetro constitucional.”**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Entretanto, com relação ao **§ 2º do artigo 1º da Lei nº 9.741/2022**, do Município de Jundiaí, cumpre ressaltar que o mesmo não guarda estreita pertinência com o objeto da norma, caracterizado, assim, o chamado “jabuti”, porquanto referido dispositivo, em evidente dissonância da proposição legislativa, estabelece que **“os postos de coleta de materiais de amianto deverão ser divulgados no sítio eletrônico da Prefeitura, bem como serão realizadas campanhas para descarte e recolhimento desses resíduos” (§ 2º)**.

Ora, descabe falar na hipótese, em “postos de coleta”, bem como na realização de campanhas para descarte e recolhimento dos resíduos, já que no *caput* do artigo 1º da Lei Municipal nº 9.741/2022, previu-se a obrigação, **exclusivamente pela Prefeitura**, da coleta dos resíduos especificados, **“em casos de catástrofes naturais ou estado de calamidade pública”**, ou seja, apenas durante os eventos excepcionais.

Não por outro motivo constou expressamente da justificativa do PL nº 13.522 que **“o intuito deste projeto de lei é oferecer à população a possibilidade de recolhimento desses resíduos em casos de catástrofes naturais ou durante vigência de estado de calamidade pública, situações que demandam ação mais intensa do poder público municipal. Com efeito, a Prefeitura possui condições técnicas para realizar a coleta desse material com os cuidados necessários, sem oferecer riscos à população, aos próprios trabalhadores que realizam o serviço, e ao meio ambiente.” (fl. 17) (g.n.)**

Com a devida vênia ao entendimento contrário, a ausência de vínculo de afinidade lógica e material entre o *caput* e o § 2º, não se trata



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

de mera ilegalidade, mas sim de inconstitucionalidade, por vício formal, por ofensa direta ao processo legislativo, pois **“doutrina e jurisprudência reconhecem que o devido processo legislativo é uma garantia, do parlamentar e do cidadão, inscrita na cláusula do *substantive due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), envolvendo a correta e regular elaboração das leis. Para além da tramitação formal, a dimensão substantiva da *due process of law* impõe que o processo legal seja justo e adequado, o que deve ser preservado já na fase de produção das leis.”** (MARRAFON, Marco Aurélio e ROBL FILHO, Ilton Norberto. “Controle de constitucionalidade no projeto de lei de conversão de medida provisória em face dos 'contrabandos legislativos': salvaguarda do Estado Democrático de Direito” In FELLET, André e NOVELINO, Marcelo (Orgs). Constitucionalismo e Democracia. Salvador: JusPodivm: 2013, p. 236-7).

E, ainda:

“(...) 'O direito ao devido processo legislativo é um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Esse direito funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento. Enquanto direito de defesa, o direito ao devido processo legislativo articula, em princípio, pretensões de abstenção e de anulação. As pretensões de abstenção dirigem-se ao órgãos legislativos e exigem que os mesmos se abstenham de exercer sua função em desconformidade com os parâmetros



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

constitucionais e regimentais que a regulam. As pretensões de anulação, por sua vez, são comumente dirigidas ao Poder Judiciário, que delas conhece em sede de controle de constitucionalidade.' (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010)”¹

Não bastasse, nesse ponto, a lei local transborda o poder do Legislativo, pois revela verdadeira ingerência no Executivo Municipal, com interferência em área exclusiva da Administração, ou seja, inserindo-se na reserva da Administração.

Sobre o tema:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 14.424/19, Lei nº 14.536, de 05.03.21, de autoria parlamentar, determinando a disponibilização, no Portal da Transparência, dos estudos, pareceres e outros documentos que embasam projetos de lei e projetos de lei complementar de iniciativa do Poder Executivo. Organização administrativa. Vício configurado. A pretexto de prestigiar a publicidade e transparência, a lei impugnada invadiu esfera privativa do Executivo. A divulgação como pretendida, antes mesmo de haver uma definição do projeto a ser encaminhado para a Câmara, interfere diretamente na liberdade de decisão da

¹ ADI nº 5.127/DF, Redator do Acórdão, Ministro Edson Fachin, j. 15/10/2015.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Administração. Além disso, norma tratou da forma como e o que deverá ser feita a divulgação do funcionamento das atividades de divulgado. Inadmissibilidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2095344-42.2021.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2022; Data de Registro: 29/03/2022). (g.n.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 3.882, de 9 de julho de 2020, do Município de Lorena, que criou o programa municipal de prevenção e combate ao mosquito "Aedes Aegypti", transmissor da dengue, Zica vírus e Chikungunya. I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE. Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual. Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados. II. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que, ao criar a obrigação de adoção de medidas profiláticas a fim de evitar a reprodução do mosquito Aedes Aegypti e a disseminação das doenças das quais ele é o vetor, imposta a munícipes e empresários estabelecidos no Município, como se observa nos artigos 3º a 7º do ato



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

normativo combatido, não dispôs sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, matérias efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Situação ligada ao exercício do poder de polícia. Inexistência de vício de iniciativa.

III. USURPAÇÃO DE MATÉRIA RESERVADA À ADMINISTRAÇÃO. Dispositivos isolados, todavia, que disciplinam matéria relativa à organização e ao funcionamento de órgãos públicos e a atos da direção superior de seus serviços, que se inserem no âmbito da reserva de Administração. Artigos e trechos de dispositivos da lei, de iniciativa parlamentar, que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, a, e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada parcialmente procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2296954-95.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/09/2021; Data de Registro: 01/10/2021). (g.n.)

Por tais motivos é que, data vênua, divirjo do eminente Relator, por entender que somente o § 2º do artigo 1º da Lei nº 9.741, de 1º de abril de 2022, do Município de Jundiaí, padece de vício de inconstitucionalidade por afronta aos artigos 5º, 47, inciso XIV e 144 da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Carta Bandeirante.

2. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo parcialmente procedente o pedido, nos termos suso alinhavados.

Ricardo Anafe
Relator Designado