

Registro:2023.0000341720

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2004380-32.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA E MATHEUS FONTES.

São Paulo, 26 de abril de 2023.

**AROLDO VIOTTI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**

VOTO Nº 46.461

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2004380-32.2023.8.26.0000

AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉU: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS E OUTRO

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 240 da Lei Orgânica do Município de São José dos Campos, na redação dada pelas Emendas nº 60, de 21 de fevereiro de 2002, e nº 86, de 02 de setembro de 2021, que trata da vedação de instalação de usina termelétrica no Município. Matéria relativa à competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso IV, da Constituição Federal. Usurpação da competência da União para legislar sobre energia. Inconstitucionalidade manifesta da lei impugnada. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente.**

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Sr. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, com pedido de liminar, em face do art. 240 da Lei Orgânica do Município de São José dos Campos, na redação dada pelas Emendas nº 60, de 21 de fevereiro de 2002, e nº 86, de 02 de setembro de 2021, que trata da vedação de instalação de usina termelétrica no Município.

Nas razões (fls. 01/14), assevera que *“os preceitos normativos impugnados contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31, da Constituição Federal.”* (textual – fls. 04). Destaca, ainda, que *“o legislador municipal extrapolou a sua competência – ao proibir a instalação de usina termelétrica no Município de São José dos Campos, ressaltando exceções – limitada a disciplinar matéria de interesse predominantemente local, e violou o princípio federativo, haja vista tratar de matéria de competência da União.”* (textual – fls. 06).

Pugna pela concessão de medida liminar para suspensão da eficácia, até final julgamento desta ação, do dispositivo questionado. Requer o recebimento e processamento da ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo acima apontado.

Determinado o processamento da ação sem a liminar postulada (fls. 998/1.000), o Sr. Presidente da Câmara Municipal de São José dos Campos prestou

informações (fls. 1.012/1.028), defendendo a higidez do dispositivo, anotando a observância do devido processo legislativo e a constitucionalidade da norma. Assinala que a legislação municipal detém natureza supletiva da legislação federal e da estadual, no que respeita à proteção ao meio ambiente sob o prisma urbanístico, ao dispor sobre assunto de interesse predominantemente local, não adentrando, portanto, na esfera da competência privativa da União para legislar sobre energia. Requer a improcedência da ação.

Sobrevieram informações do Sr. Prefeito do Município de São José dos Campos (fls. 1.035/1.045), nas quais reitera a argumentação no sentido da proteção ao meio ambiente, no âmbito do interesse local, refutando a invasão da competência privativa da União para legislar sobre energia. Pugna pela improcedência do pedido ou, subsidiariamente, pela modulação dos efeitos da decisão.

A D. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo deixou de se manifestar (certidão de fls. 1.033).

A D. Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer de fls. 1.051/1.059, opinou pela integral procedência do pedido, sem modulação dos efeitos. Este, em síntese, o relatório.

II. A ação é procedente.

O dispositivo questionado (artigo 240 da Lei Orgânica do Município de São José dos Campos, na redação atual, conferida pela Emenda à Lei Orgânica n. 86, de 02.09.2021), tem a seguinte redação:

**“Art. 240 É vedada a instalação de usina termelétrica no Município por fontes não-renováveis ou fósseis e por incineração de resíduos sólidos urbanos. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 02 de setembro de 2021)**

**§ 1º A vedação prevista neste artigo não se aplica às unidades geradoras de energia elétrica emergenciais que isoladas ou em conjunto totalizem potência instalada de até 2MW desde que movidas a gás natural ou por combustíveis renováveis e quando não houver viabilidade técnica para o uso desses combustíveis, estas deverão limitar-se a 75kW. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 02 de setembro de 2021)**

**§ 2º Excetua-se do caput as usinas termelétricas movidas a gás natural; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 02 de setembro de 2021)**

**§ 3º Excetua-se, ainda, do caput deste artigo as unidades geradoras já instaladas, desde que devidamente licenciadas. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 02 de setembro de 2021)**

**§ 4º Novas unidades geradoras que venham a se instalar deverão adotar as**

**melhores tecnologias e práticas disponíveis para a eficiência energética e hídrica do processo, minimização e controle de emissões atmosféricas e efluentes. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 02 de setembro de 2021)**

**§ 5º As unidades geradoras instaladas ou as que venham se instalar deverão garantir a execução das medidas compensatórias no município, inclusive a compensação de emissões de gases de efeito estufa emitidas devido à sua instalação e durante sua operação. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 02 de setembro de 2021)**

**§ 6º A instalação de equipamentos ou conjunto de equipamentos geradores de energia elétrica, no município de São José dos Campos, serão objeto de licenciamento ambiental pelo ente federativo competente, com apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) quando a capacidade de geração for superior 10MW, com a realização de audiência pública e a aprovação do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 02 de setembro de 2021)”**

O fundamento básico é a usurpação da competência privativa conferida à União para editar normas sobre energia (Constituição Federal, artigo 22, inciso IV, c.c. o artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo). Pleiteia-se o reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo desde sua redação original, abarcando-se por arrastamento todas as redações atribuídas ao artigo desde a promulgação. Ocorre que a Lei Orgânica Municipal de São José dos Campos data de novembro de 1.990. Sua redação original era de vedação muito mais direta e extensa do que as que se lhe seguiram, incluída a atual: **“Artigo 240. É vedada a instalação de usina termelétrica no Município”**.

De logo se verifica que, para além de versar tema porventura enquadrável como relativo a meio ambiente (CF, art. 24, VI), o dispositivo impugnado trata da vedação de instalação de usina termelétrica no Município de São José dos Campos.

A competência para editar normas sobre energia é – como sabido – privativa da União (artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal). Na distribuição das competências legiferantes, a Constituição Federal concretiza o arcabouço do princípio federativo, seara na qual aos Municípios se reserva a disciplina daquelas matérias que digam respeito ao interesse local, e de forma sempre complementar (artigo 30, CF).

Dúvida não há de que, ao pretender impedir a instalação de usina termelétrica no Município de São José dos Campos, o legislador municipal avançou sobre esfera legislativa privativa da União (CF, artigo 22, inciso IV). Vulnerou princípios da Constituição Federal, reproduzidos na Constituição do Estado de São

Paulo (cf. artigo 144 da última: “**Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição**”).

Ainda, importa consignar, no que respeita à proteção do meio ambiente e controle da poluição, o C. Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário nº 586.224-SP, Tema 145 de Repercussão Geral, firmando a seguinte tese: “**O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)**”

A teor da tese acima transcrita, ainda que se entenda que a norma impugnada verse sobre meio ambiente, a legislação local não pode contrariar a legislação federal.

Foi o que ponderou a D. Procuradoria Geral de Justiça, no parecer de fls. 1.051/1.059, da lavra do Dr. Wallace Paiva Martins Junior, do qual se decotam os trechos seguintes:

*“A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.*

*A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estado e os Municípios. É por meio dessa distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo. O respeito à autonomia dos entes federativos é imprescindível para a manutenção do Estado Federal.*

(...)

*A prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 144 da Constituição Paulista. O art. 29, caput, da Constituição Federal, prevê que os Municípios, ao editarem suas leis orgânicas deverão respeitar os “princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado”.*

*Dessa forma, no conflito normativo aqui analisado, conclui-se que o preceito normativo impugnado invadiu o espaço reservado à competência normativa estadual e federal, violando a repartição constitucional de competências, que é a manifestação mais contundente do princípio federativo, operando, por consequência, desrespeito a princípio constitucional estabelecido.*

*Essa é a razão pela qual restou configurada, no caso, a ofensa ao disposto no art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo.” (fls. 1.055/1.057).*

A jurisprudência deste Órgão Especial registra precedente em tudo amoldável à espécie dos autos: **“AÇÃO DIRETA – Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.541, de 6-11-2017, de Peruíbe, e do art. 79-A da Lei Orgânica do Município de Peruíbe, inserido pela Emenda nº 31/2018, que vedam, no âmbito do município, a emissão de poluentes primários e secundários que são potenciais causadores de chuva ácida e do efeito estufa no ar, decorrentes da queima de combustíveis fósseis em usinas termoeletricas – Incompatibilidade com os arts. 1º e 144 da CE/89 e arts. 22, IV, 24, VI, e § 1º, 30, I e II, da CF/88. Usurpação de competência – Aproveitamento energético - Emissão de compostos por usina termoeletrica – Política energética – Energia elétrica – Competência privativa da União para legislar sobre energia – art. 22, IV, da CF/88 – Inconstitucionalidade - Ocorrência. Usurpação de competência – Proteção do meio ambiente e controle da poluição – Competência concorrente – Questão que envolve interesse nacional, regional e local – Competência legislativa da União para estabelecer normas gerais e dos Estados e Municípios para suplementar a legislação federal, no que couber – Legislação suplementar que deve apenas complementar, suprir as diretrizes gerais instituídas pela União – Art. 24, VI, § 1º - Inconstitucionalidade – Ocorrência. Ação procedente.”** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2090299-62.2018.8.26.0000; Relator o Des. CARLOS BUENO; Órgão Especial; j. 13/03/2019).

Acolhe-se, portanto, o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 240 da Lei Orgânica do Município de São José dos Campos, na redação original, e na redação dada pelas Emendas nº 60, de 21 de fevereiro de 2002, e nº 86, de 02 de setembro de 2021.

Por fim, não é caso de acolher o pleito de modulação dos efeitos da decisão, como bem posto no parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça:

*“As hipóteses autorizativas da modulação são excepcionais e devem ser devidamente comprovadas (art. 27 da Lei nº 9.868/1999).*

*No caso, a lei municipal invadiu a competência privativa da União Federal, haja vista que a utilização do potencial termelétrico tem relevância além dos limites do Município, pois representa interesse bem mais abrangente: regional, estadual, quiçá nacional, não podendo se subordinar ao interesse local.*

*Portanto, não se tem confirmados o excepcional interesse social, nem mesmo a necessidade de tutela da segurança jurídica.”* (fls. 1.059).

III. Pelo exposto, julga-se procedente a presente ação,  
nos termos explicitados.

**AROLDO VIOTTI**