



Número: **0810899-91.2022.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargador MAIRTON MARQUES CARNEIRO**

Última distribuição : **04/08/2022**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Atos Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PUBLICA E RESIDUOS ESPECIAIS - ABRELPE (AUTOR)	ARLEN PINTO MOREIRA (ADVOGADO) HELENA MARIA ROCHA LOBATO (ADVOGADO) CARLOS AUGUSTO TEIXEIRA DE BRITO NOBRE (ADVOGADO) GABRIEL GIL BRAS MARIA (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE ACARA (AUTORIDADE)	LETICIA DOS SANTOS COUTO LANDIN (ADVOGADO) MELINA SILVA GOMES BRASIL DE CASTRO (ADVOGADO) NAYANA SOEIRO DE MELO (ADVOGADO)
Câmara Municipal de Acará (RECORRIDO)	JEAN SAVIO COSTA SENA (ADVOGADO) JONILO GONCALVES LEITE (ADVOGADO)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
12606457	09/02/2023 13:19	Acórdão	Acórdão
11670903	09/02/2023 13:19	Relatório	Relatório
11670905	09/02/2023 13:19	Voto do Magistrado	Voto
11670909	09/02/2023 13:19	Ementa	Ementa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0810899-91.2022.8.14.0000

AUTOR: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PUBLICA E RESIDUOS ESPECIAIS - ABRELPE

AUTORIDADE: MUNICIPIO DE ACARA
RECORRIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE ACARÁ

RELATOR(A): Desembargador MAIRTON MARQUES CARNEIRO

EMENTA

MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRESENTES OS REQUISITOS DA LIMINAR. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA, CONCESSÃO DA **MEDIDA LIMINAR DEFERIDA**. DECISÃO UNÂNIME.

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade de votos, **referendou a decisão que deferiu a medida cautelar, conforme §3º do art. 179 do RITJPA**, tudo nos termos do voto da Desembargador Relator.

Datado e assinado eletronicamente.



Mairton Marques Carneiro

Desembargador Relator

DA MEDIDA CAUTELAR

A concessão da medida cautelar postulada em sede de ação direta de inconstitucionalidade exige a presença concomitante dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

A questão central da presente ação é a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, requerente o legitimado ativo a suspensão liminar dos seus efeitos.

É cediço que o objeto principal da ação direta de inconstitucionalidade é a remoção do ordenamento jurídico da lei ou ato normativo que se contraponha à Carta Política, isto é, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição da República (art. 102, I, a, da CF) e da Constituição Estadual (art. 162 da CE).

A empresa ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS, ora requerente, em sede liminar, a suspensão dos efeitos do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, com fulcro no art. 179 do Regimento Interno desta Corte de Justiça.

No que diz respeito à **fumaça do bom direito**, num exame preambular, e que naturalmente deverá ser melhor aquilatado a quando da análise do mérito, entendo que esse requisito devidamente fundamentado na exordial da ação proposta, que informou os supostos vícios existentes no art. 5º da Lei Municipal 193/2013, que estaria inviabilizando a gestão integrada de resíduos e a cooperação entre entes federativos, já que limitou a deposição de materiais oriundos de outras localidades, admitindo somente o ensejo em caráter industrial, relacionado a atividades de reciclagem e logística reversa, ainda assim mediante autorização em lei específica.

Em sede de cognição sumária, vislumbro a existência de legitimidade ativa da Requerente, tendo sido exibido que constitui Associação representativa classe, de abrangência nacional, cujas finalidades estatutária abrangem a promoção do desenvolvimento sustentável, além de congregar empresas atuantes no ramo de limpeza pública e manejo de recursos sólidos, o que atrai a aplicação do artigo 162, VII e VIII da Constituição do Estado do Pará, até por existir pertinência temática entre a sua atuação e a matéria inserida no objeto desta ação.



De igual maneira, é também pacífica a competência deste Eg. Tribunal para apreciar e julgar a presente ação por envolver alegação de inconstitucionalidade de Lei municipal contrária ao ordenamento jurídico, nos termos do artigo 24, XIII, I do seu Regimento Interno.

Firmada essas duas premissas, elementares à configuração das condições de processamento desta ação, necessárias igualmente à configuração da **fumaça do bom direito**, passo à análise da matéria jurídica contida nestes autos.

Em sua exordial, a Demandante suscitou a existência no dispositivo legal inquinado de inconstitucionalidade de natureza formal e material, sendo a constatação de indícios de alguma delas, suficiente à configuração do *fumus boni iuris* na situação em exame.

Assim, debruço-me às alegações de existência de inconstitucionalidades, consignando, desde logo, que evidencio a existência de sinais nítidos de suas existências.

O exercício da competência legislativa municipal está manifestamente atrelado à existência de interesse local, não havendo como admitir a presença dele quando o diploma normativo apresenta tendência de invasão da competência ou contraria normas atinentes aos demais entes federativos, isto é, União e Estados.

Seguindo essa lógica no âmbito do exercício de competência legislativa ambiental, a atuação dos Municípios manifestamente detém feição suplementar, mediante complementação do regulado pela União e pelos Estados, não sendo admitido nenhum tipo de conflito entre o legislado pelo Município e as normas federais e estaduais existentes.

Ao apreciar a questão, o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Tema 145, fixou dois requisitos para a adequação constitucional do exercício da competência legislativa municipal:

- a) Existência de Interesse local e;
- b) Harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos;



Diante dos precedentes juntados neste voto, entendo que não pode a norma local traçar regras genéricas, ainda que limitadas a seu território, como forma de criar diretrizes abrangentes, eis que tal atribuição legislativa não é próprio dos Municípios e sim dos Estados e da União.

Desse modo, reconheço relevância e probabilidade na tese sustentada pela Demandante. Isto porque, o artigo 5º da Lei Municipal nº 193, ao vedar o funcionamento de aterro sanitário no território municipal capaz de receber resíduos oriundos de outros municípios materialmente acaba proibindo genericamente determinada atividade, cujo funcionamento não é, e nem poderia ser, vedado pela União e pelos Estados.

Logo, vislumbro que a norma inquinada invade as atribuições legislativas dos demais entes federativos, o que leva a sua inconstitucionalidade formal.

Por outro lado, também reconheço a probabilidade de ocorrência de inconstitucionalidade material, face à violação à Política Nacional de Resíduos Sólidos e ainda sinais evidentes de violação aos princípios constitucionais da ordem econômica.

Em verdade, compreendo que o Município pode, desde que não viole o pacto federativo, regulamentar o exercício de determinada atividade, cabendo, a título de exemplo, impor a obediência ao zoneamento urbano ou até mesmo estabelecer horários de funcionamento -se for o caso -, mas, de maneira alguma, **poderia estabelecer condições capazes de inviabilizar o funcionamento de determinado empreendimento ou atividade, como ocorre no caso em questão.**

Diante dessas razões, ao contrário do suscitado pelo Poder Público local e pelo Parecer Ministério, entendo que o Município do Acará ultrapassou as balizas constitucionais pertinentes, o que leva ao deferimento da medida liminar.

Relativamente ao **perigo da demora**, para a tutela cautelar, a parte deve demonstrar o risco ao resultado útil do processo. E isto pode ocorrer quando haja risco de perecimento, destruição, desvio, deterioração ou qualquer mutação das pessoas, bens ou provas necessárias para a perfeita e eficaz atuação do provimento final do processo principal.



Quanto ao *periculum in mora*, entendo que está presente na demanda, um vez que apesar da lei inquinada tenha sido sancionada no ano de 2013, a situação atual revela a existência de urgência ainda maior a justificar o sobrestamento dos efeitos do art. 5º da Lei Municipal 193/2013.

Note-se que o Município de Acará descumpriu o prazo cogente de 04 (quatro) anos legalmente imposto para revisão do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, oportunidade esse determinante à supressão da regra constante no art. 5º da Lei Municipal 193/2013.

É necessário destacar a existência de grave problema na região metropolitana da capital para o lançamento dos resíduos sólidos, não podendo ser prezado o território do Município de Acará, - dotado de 4.344 km² -, no exame das melhores alternativas para a satisfação do interesse coletivo, notadamente diante de sua pequena densidade populacional.

Apesar da referida Lei Municipal ora impugnada está passando por um processo de revisão legislativa, na Câmara Municipal de Acará, conforme Projeto de Lei nº 010/2022 que altera os termos da lei, ora impugnada. Tal fato por si só, não deve permitir que uma norma que encontra-se em conflito com a Política Nacional de Resíduos Sólidos permaneça produzindo efeitos até o término do processo legislativo na Câmara Municipal de Acará, pois estaríamos institucionalizando violações graves ao Meio Ambiente.

Aliás, novamente a título de *obter dictum*, registro que é público e notório o problema da destinação de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belém, tendo sido constituído processo estrutural, sob a competente condução do Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto, bem ainda que até o presente momento, não há definição sobre a definitiva solução a ser adotada pelos entes responsáveis.

Essa particularidade, reforça ainda mais a necessidade de concessão da medida cautelar, por evidenciar o risco de dano existente caso a norma permaneça hígida.

Destaco, finalmente, que não há nenhuma chance de *periculum in mora* inverso ou lesão ao meio ambiente, eis que qualquer



empreendimento a ser hipoteticamente instalado no território municipal deverá ser objeto do competente licenciamento ambiental, sob responsabilidade do Estado Pará, de maneira que seriam observadas todas as normas técnicas de preservação e mitigação do meio ambiente.

Nesse sentido, vejo salutar por ora suspender a eficácia do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, até o julgamento final da presente Ação.

Com estes fundamentos, **DEFIRO O PEDIDO LIMINAR,** requerida.

Submeto esta decisão ao Tribunal Pleno, com fulcro no §3º do Art. 179 do Regimento 179 do Regimento Interno da TJPA.

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores integrantes do Órgão Pleno do TJ/PA, à unanimidade, **DEFERIR A MEDIDA LIMINAR PLEITEADA**, tudo nos termos do voto do relator. Sessão presidida pela Excelentíssima Senhora Desembargadora CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO.

Datado e assinado eletronicamente.

Mairton Marques Carneiro

Desembargador Relator

RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR MAIRTON MARQUES CARNEIRO.

Trata-se os autos de **Ação Direta de Inconstitucionalidade** ajuizada pela ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS em face do Município de Acará/PA, visando a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 193 de 19 de dezembro de 2013, em vigência no MUNICÍPIO DE ACARÁ/PA.



Em suas **razões que amparam a exordial**, o requerente sustenta que a matéria tratada na Lei Municipal nº 193/2013 versa sobre o manejo de resíduos sólidos no Município de Acará e estipula regra inconstitucional capaz de comprometer outras unidades da federação, em especial os municípios da Região Metropolitana de Belém.

Afirma que no intuito de atender a obrigatoriedade de instituição do Plano de Gestão local, o Município do Acará editou a mencionada Lei Municipal sancionada em dezembro de 2013. Entretanto, além de instituir dispositivo PMGIRS e de prever sua obrigatória revisão a cada 04 (quatro) anos – mecanismo compulsório esse não obedecido até o momento, - a Lei Municipal, em seu artigo 5º, instituiu dispositivo manifestadamente inconstitucional, por violar a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a legislação nacional que trata da matéria, estabelecendo obtusa vedação expressa de tratamento e disposição final, no Município, de resíduos gerados em atividades fora de seus limites territoriais.

De acordo com o dispositivo normativo inquinado de inconstitucionalidade, restou inviabilizada a gestão integrada de resíduos e a cooperação entre entes federativos, já que limitou a deposição de materiais oriundos de outras localidades, admitindo somente o manejo em caráter industrial, relacionado a atividades de reciclagem e logística reversa, ainda assim mediante autorização em lei específica.

Assevera que a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 193/2013, é evidente e ainda torna-se mais grave face ao descumprimento do prazo do Plano Municipal, no prazo de 04 anos, ocasião em que o vício existente poderia ter sido objeto de correção pelo Município do Acará.

Além disso, sustenta que a área territorial do Município do Acará é de 4.340 Km², e de pouca densidade populacional, além estar inserido nas cercanias da região metropolitana, mediante acesso via Rodovia Alça Viária, o Município do Acará represente possibilidade real e segura para construção de solução para a disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.

Entretanto, tal possibilidade, que está e, consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, resta frustrada em razão do dispositivo legal inconstitucional que veda a implementação da desejada cooperação entre entes federativos.

Aduz que a legislação municipal instituiu vedação contrária ao ordenamento jurídico, adentrado em matéria que escapa o interesse local previsto nos art. 30, I da Constituição Federal e 56, II da Constituição do Estado do Pará, invadindo competência normativa de outro ente da República Federativa do Brasil, além de desrespeitar o estabelecido na legislação nacional.

Afirma que a Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de



Resíduos Sólidos na esfera federal e regulamenta a matéria da construção de aterro sanitário, atribui à União e aos Estados a competência para criar diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos, conforme se depreende dos seus artigos 15 e a 17.

Afirma que o papel dos municípios nesta política nacional, encontra-se disposto no art. 19 da referida Lei, não se localizando, dentro de sua competência criação de diretrizes para a disposição final de resíduos e rejeitos, ou seja, as normas que devem guiar o licenciamento ambiental que devem ser editadas pelos entes federal e estadual, que deverá atuar fiscalizando, licenciando. Desenvolvendo estudos e pesquisas e executando programas e projetos, com vistas a assegurar a proteção e preservação do meio ambiente, e não aos municípios, restando claro que o novo regramento trazido pelo Município de Acará não é harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

Ao final, pugnou pela concessão de medida liminar de caráter cautelar para determinar a suspensão da eficácia do artigo 5º da Lei Municipal 193/2013, até o julgamento final da presente Ação.

Após todos os trâmites processuais, inclusive com citação da Câmara Municipal de ACARÁ e a audiência do Ministério Público do Estado do Pará, SEJA JULGADA PROCEDENTE IN TOTUM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, SENDO DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DO ARTIGO 5º DA LEI 193/2013, SENDO POR VIA DE CONSEQUÊNCIA, A NORMA EXTIRPADA DO ORDENAMENTO JURIDICO.

Em despacho de Id. 10569428, determinei com fulcro no § 4º do art.179, *caput*, a notificação do Presidente da Câmara Municipal de Acará/PA e do Procurador Geral de Justiça, para se manifestarem, respectivamente, no prazo legal.

O Poder Legislativo do Município de Acará, representado pela Vereadora Cláudia Maria Mota da Silva apresentou manifestação pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que ausente a causa de pedir para uma Lei Municipal que se encontra em plena discussão de sua revisão legislativa, na Câmara Municipal de Acará . (Id. 11374101).

O Município de Acará apresentou manifestação pugnando pelo indeferimento da medida cautelar, pois não houve a comprovação da plausibilidade do direito alegado, e quanto ao mérito, pugna-se pelo desprovimento da presente ADIN e a consequente constitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 193/2013, em virtude de ausência de inconstitucionalidade formal e material, pelos fundamentos da presente manifestação. (Id. 11424323).

A Procuradoria de Justiça se manifestou nos autos pela



improcedência da Ação. (Id. 11478033).

É o relatório.

VOTO

VOTO.

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR MAIRTON MARQUES CARNEIRO.

DA MEDIDA CAUTELAR

A questão central da presente ação é a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, requerente o legitimado ativo a suspensão liminar dos seus efeitos.

É cediço que o objeto principal da ação direta de inconstitucionalidade é a remoção do ordenamento jurídico da lei ou ato normativo que se contraponha à Carta Política, isto é, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição da República (art. 102, I, a, da CF) e da Constituição Estadual (art. 162 da CE).

Oportuno citar a lição do constitucionalista Clemerson Merlin Clave sobre o tema:

“A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade, como referido, não é a defesa de um direito subjetivo, ou seja, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo. Ao contrário, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição. A coerência da ordem constitucional e não a defesa de situações consubstancia a finalidade da apontada ação. Por isso, consiste em instrumento da fiscalização abstrata de normas, inaugurando ‘processo objetivo’ de defesa da Constituição.” (Declaração de Inconstitucionalidade de Dispositivo Normativo em Sede de Juízo Abstrato e Efeitos Sobre os Atos Singulares Praticados sob sua Egide, artigo publicado na RTDP 17/97, p. 84/87).



Conforme relatado, requer a empresa ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS, ora requerente, em sede liminar, a suspensão dos efeitos do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, com fulcro no art. 179 do Regimento Interno desta Corte de Justiça.

Dessa maneira, para que tal pleito seja atendido, faz-se necessário apurar-se, no caso, se se encontram presentes os requisitos ensejadores da concessão da liminar – fumus boni iuris e o periculum in mora.

No que diz respeito à **fumaça do bom direito**, num exame preambular, e que naturalmente deverá ser melhor aquilatado a quando da análise do mérito, entendo que esse requisito devidamente fundamentado na exordial da ação proposta, que informou os supostos vícios existentes no art. 5º da Lei Municipal 193/2013, que estaria inviabilizando a gestão integrada de resíduos e a cooperação entre entes federativos, já que limitou a deposição de materiais oriundos de outras localidades, admitindo somente o ensejo em caráter industrial, relacionado a atividades de reciclagem e logística reversa, ainda assim mediante autorização em lei específica. Vejamos:

“Art.5º. Não serão permitidos os tratamentos e disposição final, no Município, os resíduos de qualquer natureza que não tenham sido gerados por atividades no próprio território Municipal, exceto quando esse tratamento ocorrer por processo industrial reconhecido pelo órgão ambiental competente e houver autorização prevista em Lei.”

Nesse aspecto, registro que em sede de cognição sumária, vislumbro a existência de legitimidade ativa da Requerente, tendo sido exibido que constitui Associação representativa classe, de abrangência nacional, cujas finalidades estatutária abrangem a promoção do desenvolvimento sustentável, além de congregam empresas atuantes no ramo de limpeza pública e manejo de recursos sólidos, o que atrai a aplicação do artigo 162, VII e VIII da Constituição do Estado do Pará, até por existir pertinência temática entre a sua atuação e a matéria inserida no objeto desta ação.

De igual maneira, é também pacífica a competência deste Eg. Tribunal para apreciar e julgar a presente ação por envolver alegação de inconstitucionalidade de Lei municipal contrária ao ordenamento jurídico, nos termos do artigo 24, XIII, I do seu Regimento Interno.



Firmada essas duas premissas, elementares à configuração das condições de processamento desta ação, necessárias igualmente à configuração da **fumaça do bom direito**, passo à análise da matéria jurídica contida nestes autos.

Em sua exordial, a Demandante suscitou a existência no dispositivo legal inquinado de inconstitucionalidade de natureza formal e material, sendo a constatação de indícios de alguma delas, suficiente à configuração do *fumus boni iuris* na situação em exame.

Assim, debruço-me às alegações de existência de inconstitucionalidades, consignando, desde logo, que evidencio a existência de sinais nítidos de suas existências.

O exercício da competência legislativa municipal está manifestamente atrelado à existência de interesse local, não havendo como admitir a presença dele quando o diploma normativo apresenta tendência de invasão da competência ou contraria normas atinentes aos demais entes federativos, isto é, União e Estados.

Seguindo essa lógica no âmbito do exercício de competência legislativa ambiental, a atuação dos Municípios manifestamente detém feição suplementar, mediante complementação do regulado pela União e pelos Estados, não sendo admitido nenhum tipo de conflito entre o legislado pelo Município e as normas federais e estaduais existentes.

Ao apreciar a questão, o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Tema 145, fixou dois requisitos para a adequação constitucional do exercício da competência legislativa municipal:

- a) Existência de Interesse local e;
- b) Harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos;

Ainda sobre o tema, cabe transcrever o acórdão proferido nos autos do RE 586224, sob relatoria do Ministro Luiz Fux:



Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROIBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, **no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)**. 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição ? progressiva e planejada ? da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual ?se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.\ (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma



necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

(RE 586224, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

Assim, não pode a norma local traçar regras genéricas, ainda que limitadas a seu território, como forma de criar diretrizes abrangentes, eis que tal atribuição legislativa não é próprio dos Municípios e sim dos Estados e da União. Novamente, transcrevo outro julgado, desta vez oriundo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“ **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei nº 14.222, de 15.08.18, a qual "define as diretrizes para implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no Município de Ribeirão Preto". Criação e regulamentação do sistema de "logística reversa", procedimento para viabilizar a coleta de resíduos sólidos oriundos do consumo de produtos potencialmente causadores de dano ao meio ambiente, para seu posterior reaproveitamento pelo setor empresarial ou destinação a local ambientalmente adequado. Competência legislativa. Norma versando sobre proteção ao meio ambiente. **Violação à repartição constitucional de competências legislativas. Não observados os dois requisitos fixados pelo Eg. STF para a atuação legislativa do Município em questões ambientais (Tema nº 145): (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos. A lei impugnada cria regras de nítido caráter geral, que não atendem a qualquer peculiaridade do Município de Ribeirão Preto. Usurpada competência da União para instituir regras gerais sobre a matéria (art. 24, VI e § 1º da CF).** Ademais, a norma está em manifesto desacordo com Lei Federal nº 12.305/10 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos) e o Decreto Federal nº 7.407/10, ampliando em exagero o rol de produtos sujeitos à logística reversa e alterando significativamente o rígido procedimento instituído pelas normas federais para ampliação desse rol. Não



observados os requisitos para o exercício da competência legislativa suplementar do Município. Violação ao pacto federativo (art. 144 da CE). Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. O sistema de logística reversa guarda estreita relação com questões de saneamento, limpeza e saúde pública, sendo típica matéria de natureza 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.

(TJ-SP - ADI: 22162454420188260000 SP 2216245-44.2018.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 20/02/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/02/2019)" grifos da transcrição.

Desse modo, reconheço relevância e probabilidade na tese sustentada pela Demandante. Isto porque, o artigo 5º da Lei Municipal nº 193, ao vedar o funcionamento de aterro sanitário no território municipal capaz de receber resíduos oriundos de outros municípios materialmente acaba proibindo genericamente determinada atividade, cujo funcionamento não é, e nem poderia ser, vedado pela União e pelos Estados.

Logo, vislumbro que a norma inquinada invade as atribuições legislativas dos demais entes federativos, o que leva a sua inconstitucionalidade formal.

Por outro lado, também reconheço a probabilidade de ocorrência de inconstitucionalidade material, face à violação à Política Nacional de Resíduos Sólidos e ainda sinais evidentes de violação aos princípios constitucionais da ordem econômica.

Em verdade, compreendo que o Município pode, desde que não viole o pacto federativo, regulamentar o exercício de determinada atividade, cabendo, a título de exemplo, impor a obediência ao zoneamento urbano ou até mesmo estabelecer horários de funcionamento -se for o caso -, mas, de maneira alguma, **poderia estabelecer condições capazes de inviabilizar o funcionamento de determinado empreendimento ou atividade, como ocorre no caso em questão.**

A matéria em questão, em situações idênticas a ora analisada, foi reiteradamente decidida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Além dos julgados já mencionados na exordial, transcrevo outro precedente que reconheceu a inconstitucionalidade de norma, semelhante a lei inquinada neste



feito, editada pelo Município de Sarandi:

“REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. RESTRIÇÃO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL COM BASE EM LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NA VIA INCIDENTAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE RECEBER RESÍDUOS E REJEITOS SÓLIDOS DE OUTROS MUNICÍPIOS E DE OUTROS GERADORES. CONCESSÃO DO WRIT PARA GARANTIR O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE SEM RESTRIÇÕES POR PARTE DA MUNICIPALIDADE. SENTENÇA CONFIRMADA. (TJPR - 4ª C. Cível - 0005350-60.2017.8.16.0160 - Sarandi - Rel.: DESEMBARGADOR LUIZ TARO OYAMA - J. 08.02.2022) (TJ-PR - REEX: 00053506020178160160 Sarandi 0005350-60.2017.8.16.0160 (Acórdão), Relator: Luiz Taro Oyama, Data de Julgamento: 08/02/2022, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 09/02/2022)”

Logo, ratifico a existência de fumaça do bom direito, a justificar a concessão da tutela de urgência. A título de *obter dictum*, faço uma última reflexão:

E se todos os Municípios do Estado do Pará resolvessem instituir lei idêntica ao dispositivo legal ora atacado? Como ficaria a gestão dos resíduos sólidos em regiões metropolitanas e zonas e conturbação?

Certamente, haveria uma verdadeira balburdia na gestão pública, com manifesta lesão ao interesse público e rompimento a meta de gestão integrada dos resíduos sólidos e de cooperação entre os entes federativos, imposta pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Por isso, ao contrário do suscitado pelo Poder Público local e pelo Parecer Ministério, entendo que o Município do Acará ultrapassou as balizas constitucionais pertinentes, o que leva ao deferimento da medida liminar.

Relativamente ao **perigo da demora**, para a tutela cautelar, a parte deve demonstrar o risco ao resultado útil do processo. E isto pode ocorrer quando haja risco de perecimento, destruição, desvio, deterioração ou qualquer mutação das



pessoas, bens ou provas necessárias para a perfeita e eficaz atuação do provimento final do processo principal.

Quanto ao *periculum in mora*, entendo que está presente na demanda, um vez que apesar da lei inquinada tenha sido sancionada no ano de 2013, a situação atual revela a existência de urgência ainda maior a justificar o sobrestamento dos efeitos do art. 5º da Lei Municipal 193/2013.

Note-se que o Município de Acará descumpriu o prazo cogente de 04 (quatro) anos legalmente imposto para revisão do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, oportunidade esse determinante a supressão da regra constante no art. 5º da Lei Municipal 193/2013.

É necessário destacar a existência de grave problema na região metropolitana da capital para o lançamento dos resíduos sólidos, não podendo ser prezado o território do Município de Acará, - dotado de 4.344 km² -, no exame das melhores alternativas para a satisfação do interesse coletivo, notadamente diante de sua pequena densidade populacional.

Apesar da referida Lei Municipal ora impugnada está passando por um processo de revisão legislativa, na Câmara Municipal de Acará, conforme Projeto de Lei nº 010/2022 que altera os termos da lei, ora impugnada. Tal fato por si só, não deve permitir que uma norma que encontra-se em conflito com a Política Nacional de Resíduos Sólidos permaneça produzindo efeitos até o término do processo legislativo na Câmara Municipal de Acará, pois estaríamos institucionalizando violações graves ao Meio Ambiente.

Aliás, novamente a título de *obiter dictum*, registro que é público e notório o problema da destinação de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belém, tendo sido constituído processo estrutural, sob a competente condução do Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto, bem ainda que até o presente momento, não há definição sobre a definitiva solução a ser adotada pelos entes responsáveis.

Essa particularidade, reforça ainda mais a necessidade de concessão da medida cautelar, por evidenciar o risco de dano existente caso a norma permaneça hígida.

Destaco, finalmente, que não há nenhuma chance de *periculum in mora* inverso ou lesão ao meio ambiente, eis que qualquer empreendimento a ser hipoteticamente instalado no território municipal deverá ser objeto do competente licenciamento ambiental, sob responsabilidade do Estado Pará, de maneira que seriam observadas todas as normas técnicas de preservação e mitigação do meio ambiente.

Nesse sentido, vejo salutar por ora suspender a eficácia do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, até o julgamento final da



presente Ação.

Com estes fundamentos, **DEFIRO O PEDIDO LIMINAR,**
requerida.

Submeto esta decisão ao Tribunal Pleno, com fulcro no §3º do
Art. 179 do Regimento 179 do Regimento Interno da TJPA.

É o voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da
Portaria nº 3731/2015-GP.

Datado e assinado eletronicamente.

Mairton Marques Carneiro.

Desembargador Relator.

Belém, 09/02/2023



O EXMO. SR. DESEMBARGADOR MAIRTON MARQUES CARNEIRO.

Trata-se os autos de **Ação Direta de Inconstitucionalidade** ajuizada pela ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS em face do Município de Acará/PA, visando a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 193 de 19 de dezembro de 2013, em vigência no MUNICÍPIO DE ACARÁ/PA.

Em suas **razões que amparam a exordial**, o requerente sustenta que a matéria tratada na Lei Municipal nº 193/2013 versa sobre o manejo de resíduos sólidos no Município de Acará e estipula regra inconstitucional capaz de comprometer outras unidades da federação, em especial os municípios da Região Metropolitana de Belém.

Afirma que no intuito de atender a obrigatoriedade de instituição do Plano de Gestão local, o Município do Acará editou a mencionada Lei Municipal sancionada em dezembro de 2013. Entretanto, além de instituir dispositivo PMGIRS e de prever sua obrigatória revisão a cada 04 (quatro) anos – mecanismo compulsório esse não obedecido até o momento, - a Lei Municipal, em seu artigo 5º, instituiu dispositivo manifestadamente inconstitucional, por violar a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a legislação nacional que trata da matéria, estabelecendo obtusa vedação expressa de tratamento e disposição final, no Município, de resíduos gerados em atividades fora de seus limites territoriais.

De acordo com o dispositivo normativo inquinado de inconstitucionalidade, restou inviabilizada a gestão integrada de resíduos e a cooperação entre entes federativos, já que limitou a deposição de materiais oriundos de outras localidades, admitindo somente o manejo em caráter industrial, relacionado a atividades de reciclagem e logística reversa, ainda assim mediante autorização em lei específica.

Assevera que a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 193/2013, é evidente e ainda torna-se mais grave face ao descumprimento do prazo do Plano Municipal, no prazo de 04 anos, ocasião em que o vício existente poderia ter sido objeto de correção pelo Município do Acará.

Além disso, sustenta que a área territorial do Município do Acará é de 4.340 Km², e de pouca densidade populacional, além estar inserido nas cercanias da região metropolitana, mediante acesso via Rodovia Alça Viária, o Município do Acará represente possibilidade real e segura para construção de solução para a disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.



Entretanto, tal possibilidade, que está e, consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, resta frustrada em razão do dispositivo legal inconstitucional que veda a implementação da desejada cooperação entre entes federativos.

Aduz que a legislação municipal instituiu vedação contrária ao ordenamento jurídico, adentrado em matéria que escapa o interesse local previsto nos art. 30, I da Constituição Federal e 56, II da Constituição do Estado do Pará, invadindo competência normativa de outro ente da República Federativa do Brasil, além de desrespeitar o estabelecido na legislação nacional.

Afirma que a Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos na esfera federal e regulamenta a matéria da construção de aterro sanitário, atribui à União e aos Estados a competência para criar diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos, conforme se depreende dos seus artigos 15 e a 17.

Afirma que o papel dos municípios nesta política nacional, encontra-se disposto no art. 19 da referida Lei, não se localizando, dentro de sua competência criação de diretrizes para a disposição final de resíduos e rejeitos, ou seja, as normas que devem guiar o licenciamento ambiental que devem ser editadas pelos entes federal e estadual, que deverá atuar fiscalizando, licenciando. Desenvolvendo estudos e pesquisas e executando programas e projetos, com vistas a assegurar a proteção e preservação do meio ambiente, e não aos municípios, restando claro que o novo regramento trazido pelo Município de Acará não é harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

Ao final, pugnou pela concessão de medida liminar de caráter cautelar para determinar a suspensão da eficácia do artigo 5º da Lei Municipal 193/2013, até o julgamento final da presente Ação.

Após todos os trâmites processuais, inclusive com citação da Câmara Municipal de ACARÁ e a audiência do Ministério Público do Estado do Pará, SEJA JULGADA PROCEDENTE IN TOTUM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, SENDO DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DO ARTIGO 5º DA LEI 193/2013, SENDO POR VIA DE CONSEQUÊNCIA, A NORMA EXTIRPADA DO ORDENAMENTO JURIDICO.

Em despacho de Id. 10569428, determinei com fulcro no § 4º do art.179, *caput*, a notificação do Presidente da Câmara Municipal de Acará/PA e do Procurador Geral de Justiça, para se manifestarem, respectivamente, no prazo legal.

O Poder Legislativo do Município de Acará, representado pela Vereadora Cláudia Maria Mota da Silva apresentou manifestação pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que ausente a causa de pedir para uma Lei Municipal



que se encontra em plena discussão de sua revisão legislativa, na Câmara Municipal de Acará . (Id. 11374101).

O Município de Acará apresentou manifestação pugnando pelo indeferimento da medida cautelar, pois não houve a comprovação da plausibilidade do direito alegado, e quanto ao mérito, pugna-se pelo desprovimento da presente ADIN e a consequente constitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 193/2013, em virtude de ausência de inconstitucionalidade formal e material, pelos fundamentos da presente manifestação. (Id. 11424323).

A Procuradoria de Justiça se manifestou nos autos pela improcedência da Ação. (Id. 11478033).

É o relatório.



VOTO.

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR MAIRTON MARQUES CARNEIRO.

DA MEDIDA CAUTELAR

A questão central da presente ação é a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, requerente o legitimado ativo a suspensão liminar dos seus efeitos.

É cediço que o objeto principal da ação direta de inconstitucionalidade é a remoção do ordenamento jurídico da lei ou ato normativo que se contraponha à Carta Política, isto é, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição da República (art. 102, I, a, da CF) e da Constituição Estadual (art. 162 da CE).

Oportuno citar a lição do constitucionalista Clemerson Merlin Clave sobre o tema:

“A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade, como referido, não é a defesa de um direito subjetivo, ou seja, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo. Ao contrário, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição. A coerência da ordem constitucional e não a defesa de situações consubstancia a finalidade da apontada ação. Por isso, consiste em instrumento da fiscalização abstrata de normas, inaugurando ‘processo objetivo’ de defesa da Constituição.” (Declaração de Inconstitucionalidade de Dispositivo Normativo em Sede de Juízo Abstrato e Efeitos Sobre os Atos Singulares Praticados sob sua Egide, artigo publicado na RTDP 17/97, p. 84/87).

Conforme relatado, requer a empresa ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS, ora requerente, em sede liminar, a suspensão dos efeitos do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, com fulcro no art. 179 do Regimento Interno desta Corte de Justiça.

Dessa maneira, para que tal pleito seja atendido, faz-se



necessário apurar-se, no caso, se se encontram presentes os requisitos ensejadores da concessão da liminar – fumus boni iuris e o periculum in mora.

No que diz respeito à **fumaça do bom direito**, num exame preambular, e que naturalmente deverá ser melhor aquilatado a quando da análise do mérito, entendo que esse requisito devidamente fundamentado na exordial da ação proposta, que informou os supostos vícios existentes no art. 5º da Lei Municipal 193/2013, que estaria inviabilizando a gestão integrada de resíduos e a cooperação entre entes federativos, já que limitou a deposição de materiais oriundos de outra localidades, admitindo somente o ensejo em caráter industrial, relacionado a atividades de reciclagem e logística reversa, ainda assim mediante autorização em lei específica. Vejamos:

“Art.5º. Não serão permitidos os tratamentos e disposição final, no Município, os resíduos de qualquer natureza que não tenham sido gerados por atividades no próprio território Municipal, exceto quando esse tratamento ocorrer por processo industrial reconhecido pelo órgão ambiental competente e houver autorização prevista em Lei.”

Nesse aspecto, registro que em sede de cognição sumária, vislumbro a existência de legitimidade ativa da Requerente, tendo sido exibido que constitui Associação representativa classe, de abrangência nacional, cujas finalidades estatutária abrangem a promoção do desenvolvimento sustentável, além de congrega empresas atuantes no ramo de limpeza pública e manejo de recursos sólidos, o que atrai a aplicação do artigo 162, VII e VIII da Constituição do Estado do Pará, até por existir pertinência temática entre a sua atuação e a matéria inserida no objeto desta ação.

De igual maneira, é também pacífica a competência deste Eg. Tribunal para apreciar e julgar a presente ação por envolver alegação de inconstitucionalidade de Lei municipal contrária ao ordenamento jurídico, nos termos do artigo 24, XIII, I do seu Regimento Interno.

Firmada essas duas premissas, elementares à configuração das condições de processamento desta ação, necessárias igualmente à configuração da **fumaça do bom direito**, passo à análise da matéria jurídica contida nestes autos.

Em sua exordial, a Demandante suscitou a existência no dispositivo legal inquinado de inconstitucionalidade de natureza formal e material, sendo a constatação de indícios de alguma



delas, suficiente à configuração do *fumus boni iuris* na situação em exame.

Assim, debruço-me às alegações de existência de inconstitucionalidades, consignando, desde logo, que evidencio a existência de sinais nítidos de suas existências.

O exercício da competência legislativa municipal está manifestamente atrelado à existência de interesse local, não havendo como admitir a presença dele quando o diploma normativo apresenta tendência de invasão da competência ou contraria normas atinentes aos demais entes federativos, isto é, União e Estados.

Seguindo essa lógica no âmbito do exercício de competência legislativa ambiental, a atuação dos Municípios manifestamente detém feição suplementar, mediante complementação do regulado pela União e pelos Estados, não sendo admitido nenhum tipo de conflito entre o legislado pelo Município e as normas federais e estaduais existentes.

Ao apreciar a questão, o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Tema 145, fixou dois requisitos para a adequação constitucional do exercício da competência legislativa municipal:

- a) Existência de Interesse local e;
- b) Harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos;

Ainda sobre o tema, cabe transcrever o acórdão proferido nos autos do RE 586224, sob relatoria do Ministro Luiz Fux:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETENCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRICOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, PARÁGRAFO



ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, **no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)**. 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição ? progressiva e planejada ? da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual ?se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.\ (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste



Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

(RE 586224, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

Assim, não pode a norma local traçar regras genéricas, ainda que limitadas a seu território, como forma de criar diretrizes abrangentes, eis que tal atribuição legislativa não é próprio dos Municípios e sim dos Estados e da União. Novamente, transcrevo outro julgado, desta vez oriundo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.222, de 15.08.18, a qual "define as diretrizes para implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no Município de Ribeirão Preto". Criação e regulamentação do sistema de "logística reversa", procedimento para viabilizar a coleta de resíduos sólidos oriundos do consumo de produtos potencialmente causadores de dano ao meio ambiente, para seu posterior reaproveitamento pelo setor empresarial ou destinação a local ambientalmente adequado. Competência legislativa. Norma versando sobre proteção ao meio ambiente. **Violação à repartição constitucional de competências legislativas. Não observados os dois requisitos fixados pelo Eg. STF para a atuação legislativa do Município em questões ambientais (Tema nº 145): (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos. A lei impugnada cria regras de nítido caráter geral, que não atendem a qualquer peculiaridade do Município de Ribeirão Preto. Usurpada competência da União para instituir regras gerais sobre a matéria (art. 24, VI e § 1º da CF).** Ademais, a norma está em manifesto desacordo com Lei Federal nº 12.305/10 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos) e o Decreto Federal nº 7.407/10, ampliando em exagero o rol de produtos sujeitos à logística reversa e alterando significativamente o rígido procedimento instituído pelas normas federais para ampliação desse rol. Não observados os requisitos para o exercício da competência legislativa suplementar do Município. Violação ao pacto federativo (art. 144 da CE). Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. O sistema de logística reversa guarda estreita relação com questões de saneamento, limpeza e saúde pública, sendo típica matéria de natureza 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.

(TJ-SP - ADI: 22162454420188260000 SP 2216245-44.2018.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 20/02/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/02/2019)" grifos da transcrição.

Desse modo, reconheço relevância e probabilidade na tese sustentada pela Demandante. Isto porque, o artigo 5º da Lei Municipal nº 193, ao vedar o funcionamento de aterro sanitário no território municipal capaz de receber resíduos oriundos de outros municípios materialmente acaba proibindo genericamente determinada atividade, cujo funcionamento não é, e nem poderia ser, vedado pela União e pelos Estados.

Logo, vislumbro que a norma inquinada invade as atribuições legislativas dos demais entes federativos, o que leva a sua inconstitucionalidade formal.

Por outro lado, também reconheço a probabilidade de ocorrência de inconstitucionalidade material, face à violação à Política Nacional de Resíduos Sólidos e ainda sinais evidentes de violação aos princípios constitucionais da ordem econômica.

Em verdade, compreendo que o Município pode, desde que não viole o pacto federativo, regulamentar o exercício de determinada atividade, cabendo, a título de exemplo, impor a obediência ao zoneamento urbano ou até mesmo estabelecer horários de funcionamento -se for o caso -, mas, de maneira alguma, **poderia estabelecer condições capazes de inviabilizar o funcionamento de determinado empreendimento ou atividade, como ocorre no caso em questão.**

A matéria em questão, em situações idênticas a ora analisada, foi reiteradamente decidida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Além dos julgados já mencionados na exordial, transcrevo outro precedente que reconheceu a inconstitucionalidade de norma, semelhante a lei inquinada neste feito, editada pelo Município de Sarandi:

"REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. RESTRIÇÃO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL COM BASE EM LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NA VIA INCIDENTAL.



DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE RECEBER RESÍDUOS E REJEITOS SÓLIDOS DE OUTROS MUNICÍPIOS E DE OUTROS GERADORES. CONCESSÃO DO WRIT PARA GARANTIR O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE SEM RESTRIÇÕES POR PARTE DA MUNICIPALIDADE. SENTENÇA CONFIRMADA. (TJPR - 4ª C. Cível - 0005350-60.2017.8.16.0160 - Sarandi - Rel.: DESEMBARGADOR LUIZ TARO OYAMA - J. 08.02.2022) (TJ-PR - REEX: 00053506020178160160 Sarandi 0005350-60.2017.8.16.0160 (Acórdão), Relator: Luiz Taro Oyama, Data de Julgamento: 08/02/2022, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 09/02/2022)”

Logo, ratifico a existência de fumaça do bom direito, a justificar a concessão da tutela de urgência. A título de *obter dictum*, faço uma última reflexão:

E se todos os Municípios do Estado do Pará resolvessem instituir lei idêntica ao dispositivo legal ora atacado? Como ficaria a gestão dos resíduos sólidos em regiões metropolitanas e zonas e conturbação?

Certamente, haveria uma verdadeira balburdia na gestão pública, com manifesta lesão ao interesse público e rompimento a meta de gestão integrada dos resíduos sólidos e de cooperação entre os entes federativos, imposta pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Por isso, ao contrário do suscitado pelo Poder Público local e pelo Parecer Ministério, entendo que o Município do Acará ultrapassou as balizas constitucionais pertinentes, o que leva ao deferimento da medida liminar.

Relativamente ao **perigo da demora**, para a tutela cautelar, a parte deve demonstrar o risco ao resultado útil do processo. E isto pode ocorrer quando haja risco de perecimento, destruição, desvio, deterioração ou qualquer mutação das pessoas, bens ou provas necessárias para a perfeita e eficaz atuação do provimento final do processo principal.

Quanto ao *periculum in mora*, entendo que está presente na demanda, um vez que apesar da lei inquinada tenha sido sancionada no ano de 2013, a situação atual revela a existência de urgência ainda maior a justificar o sobrestamento dos efeitos do art. 5º da Lei Municipal 193/2013.



Note-se que o Município de Acará descumpriu o prazo cogente de 04 (quatro) anos legalmente imposto para revisão do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, oportunidade esse determinante à supressão da regra constante no art. 5º da Lei Municipal 193/2013.

É necessário destacar a existência de grave problema na região metropolitana da capital para o lançamento dos resíduos sólidos, não podendo ser prezado o território do Município de Acará, - dotado de 4.344 km² -, no exame das melhores alternativas para a satisfação do interesse coletivo, notadamente diante de sua pequena densidade populacional.

Apesar da referida Lei Municipal ora impugnada está passando por um processo de revisão legislativa, na Câmara Municipal de Acará, conforme Projeto de Lei nº 010/2022 que altera os termos da lei, ora impugnada. Tal fato por si só, não deve permitir que uma norma que encontra-se em conflito com a Política Nacional de Resíduos Sólidos permaneça produzindo efeitos até o término do processo legislativo na Câmara Municipal de Acará, pois estaríamos institucionalizando violações graves ao Meio Ambiente.

Aliás, novamente a título de *obiter dictum*, registro que é público e notório o problema da destinação de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belém, tendo sido constituído processo estrutural, sob a competente condução do Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto, bem ainda que até o presente momento, não há definição sobre a definitiva solução a ser adotada pelos entes responsáveis.

Essa particularidade, reforça ainda mais a necessidade de concessão da medida cautelar, por evidenciar o risco de dano existente caso a norma permaneça hígida.

Destaco, finalmente, que não há nenhuma chance de *periculum in mora* inverso ou lesão ao meio ambiente, eis que qualquer empreendimento a ser hipoteticamente instalado no território municipal deverá ser objeto do competente licenciamento ambiental, sob responsabilidade do Estado Pará, de maneira que seriam observadas todas as normas técnicas de preservação e mitigação do meio ambiente.

Nesse sentido, vejo salutar por ora suspender a eficácia do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, até o julgamento final da presente Ação.

Com estes fundamentos, **DEFIRO O PEDIDO LIMINAR,** requerida.

Submeto esta decisão ao Tribunal Pleno, com fulcro no §3º do Art. 179 do Regimento 179 do Regimento Interno da TJPA.

É o voto.



Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3731/2015-GP.

Datado e assinado eletronicamente.

Mairton Marques Carneiro.

Desembargador Relator.



MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRESENTES OS REQUISITOS DA LIMINAR. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA, CONCESSÃO DA **MEDIDA LIMINAR DEFERIDA**. DECISÃO UNÂNIME.

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade de votos, **referendou a decisão que deferiu a medida cautelar, conforme §3º do art. 179 do RITJPA**, tudo nos termos do voto da Desembargador Relator.

Datado e assinado eletronicamente.

Mairton Marques Carneiro

Desembargador Relator

DA MEDIDA CAUTELAR

A concessão da medida cautelar postulada em sede de ação direta de inconstitucionalidade exige a presença concomitante dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

A questão central da presente ação é a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, requerente o legitimado ativo a suspensão liminar dos seus efeitos.

É cediço que o objeto principal da ação direta de inconstitucionalidade é a remoção do ordenamento jurídico da lei ou ato normativo que se contraponha à Carta Política, isto é, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição da República (art. 102, I, a, da CF) e da Constituição Estadual (art. 162 da CE).

A empresa ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS, ora requerente, em sede liminar, a suspensão dos efeitos do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, com fulcro no art. 179 do Regimento Interno desta Corte de Justiça.



No que diz respeito à **fumaça do bom direito**, num exame preambular, e que naturalmente deverá ser melhor aquilatado a quando da análise do mérito, entendo que esse requisito devidamente fundamentado na exordial da ação proposta, que informou os supostos vícios existentes no art. 5º da Lei Municipal 193/2013, que estaria inviabilizando a gestão integrada de resíduos e a cooperação entre entes federativos, já que limitou a deposição de materiais oriundos de outra localidades, admitindo somente o ensejo em caráter industrial, relacionado a atividades de reciclagem e logística reversa, ainda assim mediante autorização em lei específica.

Em sede de cognição sumária, vislumbro a existência de legitimidade ativa da Requerente, tendo sido exibido que constitui Associação representativa classe, de abrangência nacional, cujas finalidades estatutária abrangem a promoção do desenvolvimento sustentável, além de congregar empresas atuantes no ramo de limpeza pública e manejo de recursos sólidos, o que atrai a aplicação do artigo 162, VII e VIII da Constituição do Estado do Pará, até por existir pertinência temática entre a sua atuação e a matéria inserida no objeto desta ação.

De igual maneira, é também pacífica a competência deste Eg. Tribunal para apreciar e julgar a presente ação por envolver alegação de inconstitucionalidade de Lei municipal contrária ao ordenamento jurídico, nos termos do artigo 24, XIII, I do seu Regimento Interno.

Firmada essas duas premissas, elementares à configuração das condições de processamento desta ação, necessárias igualmente à configuração da **fumaça do bom direito**, passo à análise da matéria jurídica contida nestes autos.

Em sua exordial, a Demandante suscitou a existência no dispositivo legal inquinado de inconstitucionalidade de natureza formal e material, sendo a constatação de indícios de alguma delas, suficiente à configuração do *fumus boni iuris* na situação em exame.

Assim, debruço-me às alegações de existência de inconstitucionalidades, consignando, desde logo, que evidencio a existência de sinais nítidos de suas existências.

O exercício da competência legislativa municipal está manifestamente atrelado à existência de interesse local, não havendo como admitir a presença dele quando o diploma normativo apresenta tendência de invasão da competência ou contrária normas atinentes aos demais entes federativos, isto é, União e Estados.



Seguindo essa lógica no âmbito do exercício de competência legislativa ambiental, a atuação dos Municípios manifestamente detém feição suplementar, mediante complementação do regulado pela União e pelos Estados, não sendo admitido nenhum tipo de conflito entre o legislado pelo Município e as normas federais e estaduais existentes.

Ao apreciar a questão, o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Tema 145, fixou dois requisitos para a adequação constitucional do exercício da competência legislativa municipal:

- a) Existência de Interesse local e;
- b) Harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos;

Diante dos precedentes juntados neste voto, entendo que não pode a norma local traçar regras genéricas, ainda que limitadas a seu território, como forma de criar diretrizes abrangentes, eis que tal atribuição legislativa não é próprio dos Municípios e sim dos Estados e da União.

Desse modo, reconheço relevância e probabilidade na tese sustentada pela Demandante. Isto porque, o artigo 5º da Lei Municipal nº 193, ao vedar o funcionamento de aterro sanitário no território municipal capaz de receber resíduos oriundos de outros municípios materialmente acaba proibindo genericamente determinada atividade, cujo funcionamento não é, e nem poderia ser, vedado pela União e pelos Estados.

Logo, vislumbro que a norma inquinada invade as atribuições legislativas dos demais entes federativos, o que leva a sua inconstitucionalidade formal.

Por outro lado, também reconheço a probabilidade de ocorrência de inconstitucionalidade material, face à violação à Política Nacional de Resíduos Sólidos e ainda sinais evidentes de violação aos princípios constitucionais da ordem econômica.

Em verdade, compreendo que o Município pode, desde que não viole o pacto federativo, regulamentar o exercício de determinada atividade, cabendo, a título de exemplo, impor a obediência ao zoneamento urbano ou até mesmo estabelecer



horários de funcionamento -se for o caso -, mas, de maneira alguma, **poderia estabelecer condições capazes de inviabilizar o funcionamento de determinado empreendimento ou atividade, como ocorre no caso em questão.**

Diante dessas razões, ao contrário do suscitado pelo Poder Público local e pelo Parecer Ministério, entendo que o Município do Acará ultrapassou as balizas constitucionais pertinentes, o que leva ao deferimento da medida liminar.

Relativamente ao **perigo da demora**, para a tutela cautelar, a parte deve demonstrar o risco ao resultado útil do processo. É isto que pode ocorrer quando haja risco de perecimento, destruição, desvio, deterioração ou qualquer mutação das pessoas, bens ou provas necessárias para a perfeita e eficaz atuação do provimento final do processo principal.

Quanto ao *periculum in mora*, entendo que está presente na demanda, um vez que apesar da lei inquinada tenha sido sancionada no ano de 2013, a situação atual revela a existência de urgência ainda maior a justificar o sobrestamento dos efeitos do art. 5º da Lei Municipal 193/2013.

Note-se que o Município de Acará descumpriu o prazo cogente de 04 (quatro) anos legalmente imposto para revisão do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, oportunidade esse determinante à supressão da regra constante no art. 5º da Lei Municipal 193/2013.

É necessário destacar a existência de grave problema na região metropolitana da capital para o lançamento dos resíduos sólidos, não podendo ser prezado o território do Município de Acará, - dotado de 4.344 km² -, no exame das melhores alternativas para a satisfação do interesse coletivo, notadamente diante de sua pequena densidade populacional.

Apesar da referida Lei Municipal ora impugnada está passando por um processo de revisão legislativa, na Câmara Municipal de Acará, conforme Projeto de Lei nº 010/2022 que altera os termos da lei, ora impugnada. Tal fato por si só, não deve permitir que uma norma que encontra-se em conflito com a Política Nacional de Resíduos Sólidos permaneça produzindo efeitos até o término



do processo legislativo na Câmara Municipal de Acará, pois estaríamos institucionalizando violações graves ao Meio Ambiente.

Aliás, novamente a título de *obter dictum*, registro que é público e notório o problema da destinação de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belém, tendo sido constituído processo estrutural, sob a competente condução do Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto, bem ainda que até o presente momento, não há definição sobre a definitiva solução a ser adotada pelos entes responsáveis.

Essa particularidade, reforça ainda mais a necessidade de concessão da medida cautelar, por evidenciar o risco de dano existente caso a norma permaneça hígida.

Destaco, finalmente, que não há nenhuma chance de *periculum in mora* inverso ou lesão ao meio ambiente, eis que qualquer empreendimento a ser hipoteticamente instalado no território municipal deverá ser objeto do competente licenciamento ambiental, sob responsabilidade do Estado Pará, de maneira que seriam observadas todas as normas técnicas de preservação e mitigação do meio ambiente.

Nesse sentido, vejo salutar por ora suspender a eficácia do art. 5º da Lei Municipal 193/2013, até o julgamento final da presente Ação.

Com estes fundamentos, **DEFIRO O PEDIDO LIMINAR**, requerida.

Submeto esta decisão ao Tribunal Pleno, com fulcro no §3º do Art. 179 do Regimento 179 do Regimento Interno da TJPA.

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores integrantes do Órgão Pleno do TJ/PA, à unanimidade, **DEFERIR A MEDIDA LIMINAR PLEITEADA**, tudo nos termos do voto do relator. Sessão presidida pelo Excelentíssima Senhora Desembargadora CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO.

Datado e assinado eletronicamente.

Mairton Marques Carneiro



Desembargador Relator



Assinado eletronicamente por: MAIRTON MARQUES CARNEIRO - 09/02/2023 13:19:25

<https://pje-consultas.tjpa.jus.br/pje-2g-consultas/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23020913192570000000011355310>

Número do documento: 23020913192570000000011355310