
**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR PROCURADOR-GERAL DE
JUSTIÇA**

O Promotor de Justiça que esta subscreve vem respeitosamente perante Vossa Excelência representar pela propositura de mandado de injunção coletivo em face do Estado de São Paulo, tendo em vista os seguintes fundamentos de fato e de direito.

DO OBJETO

Uma das prerrogativas constitucionais inerentes à cidadania (CF, art. 1.º, II) é o **direito fundamental de participação**, apanágio do regime democrático, também constitucionalmente assegurado (CF, preâmbulo e art. 1.º, p.u.). Esse direito também é assegurado no art. 25, “a”, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Decreto n. 592/1992, e no art. 23, 1, “a”, da Convenção Americana de Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto n. 678/1992, e é reconhecido no art. 21.º, 1, da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948).

O direito (humano e) fundamental em questão repercute na forma como políticas públicas ambientais devem ser elaboradas. Nesse sentido, o princípio 10 da Declaração do Rio (1992) preconiza o acesso dos cidadãos a informação adequada em matéria ambiental e sua participação nos processos decisórios. No âmbito doméstico, diversos diplomas legais asseguram à sociedade o direito de participação na política pública ambiental, como a Lei n. 9.433/1997 (Lei da Política

Nacional de Recursos Hídricos), que em seu art. 39, IV e IV, exige que os Comitês de Bacia Hidrográfica sejam compostos por representantes dos usuários das águas de sua área de atuação e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia, e a Lei n. 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação), que, em vários dispositivos, prevê a participação da sociedade civil em Conselhos Consultivos (art. 15, § 5.º; art. 17, § 5.º e art. 29) ou Deliberativos (art. 18, § 2.º; art. 20, § 4.º e 41, § 4.º).

Do mesmo modo, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo, com função, dentre outras, de propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência ambientais, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado (Lei n. 6.938/1981, art. 6.º, II), e que, na sua composição, abriga quatro representantes de entidades da sociedade civil (Decreto 99.274/1990, art. 5.º, VII).

Os direitos de participação ambiental (nos quais se inserem os direitos à participação na elaboração das políticas públicas de meio ambiente) são atrelados por Sarlet e Fensterseifer a uma **dimensão ou perspectiva procedimental-organizacional do direito fundamental ao meio ambiente**, essencial para que o direito do art. 225 da CF promova uma proteção¹. Trata-se, portanto, de um ponto de intersecção entre o direito à participação política e o direito ao meio ambiente.

Para os fins da presente representação, o objeto se resume, especificamente, ao direito fundamental ambiental de participação

¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.

popular na elaboração da política metropolitana de saneamento básico, contemplado na Constituição do Estado de São Paulo.

Em sentido ainda mais específico, seu escopo se concentra no direito de a população participar da tomada de decisão (por meio de assento e direito a voto no Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista) para fins de aprovação, execução e fiscalização do **Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)**.

DOS FUNDAMENTOS

A Constituição do Estado de São Paulo, no seu artigo 154, determinou a criação, mediante lei complementar, para cada unidade regional, de um conselho de caráter normativo e deliberativo (*caput*). Em regiões metropolitanas, impõe que tal conselho integre as entidades regionais e setoriais executoras de funções públicas de interesse comum (§1.º), e determina que, nos termos da lei complementar, a **participação da população no processo de planejamento e tomadas de decisão, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional** (§ 2.º).

Não há dúvida de que a **política metropolitana (regional) de meio ambiente**, notadamente a voltada à **gestão de resíduos sólidos** (em que se integram a questão ambiental, a de saúde pública, e a da redução das desigualdades – “catadores de recicláveis”), **é exemplo típico de planejamento de função pública de interesse comum**, o que é expressamente previsto no art. 3.º, XIV, da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007), no art. 11, I, da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010), e no art. 7.º, IV, da Lei Complementar Estadual n. 760/1994. Logo, sua elaboração e eventuais tomadas de decisões realizadas no seu âmbito devem se dar,

como prevê a própria Constituição Estadual (CE), com a **participação popular**.

Buscando cumprir o comando do artigo 154, § 2.º, da CE, a essa participação popular foi (parcialmente) contemplada nos Conselhos de Desenvolvimento, conforme disposto no artigo 14 da Lei Complementar Estadual n. 760/1994, que reza:

Art. 14. A participação popular no Conselho de Desenvolvimento atenderá aos seguintes princípios:

I – divulgação dos planos, programas, projetos e propostas com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;

II – acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental;

III – possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho para sustentação; e

IV – possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos.

Parágrafo único – o Conselho de Desenvolvimento estabelecerá em seu regimento interno os procedimentos adequados a participação popular.

Note-se, contudo, que essa Lei Complementar não prevê assento para representantes da sociedade civil nos Conselhos de Desenvolvimento, que é o órgão deliberativo e normativo das Regiões Metropolitanas, e, portanto, responsável pela elaboração e definição das políticas regionais voltadas à execução de funções públicas de interesse comum (art. 9.º e seguintes da LCE).

A Região Metropolitana da Baixada Santista foi criada por força da Lei Complementar Estadual n.º 815, de 30 de julho de 1996, e, para sua gestão, seu artigo 3.º autorizou o Poder Executivo a instituir um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada Município que a integra, e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum.

Esse Conselho foi instituído por força do Decreto n. 41.361, de 17 de novembro de 1996, que, na forma do artigo 3.º da referida Lei Complementar, definiu sua composição. **Não há, portanto, atribuição de assentos, nesse Conselho Metropolitano, para representantes da sociedade civil.**

Ocorre que o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) determina que Estado e Municípios inclusos em região metropolitana deverão promover a governança interfederativa (art. 3.º, § 1.º), a ser conformada em lei complementar estadual (art. 5.º, III), e que deverá respeitar o princípio da gestão democrática da cidade (art. 6.º, V), bem como contar com a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão (art. 7.º, V). Para concretização dessa última diretriz, o diploma dispõe que na estrutura básica da governança interfederativa das regiões metropolitanas deverá haver **instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil** (art. 8.º, II).

Seja pela teoria do diálogo das fontes, seja em função do quanto decidido pelo STF na ADI 5857, que reconheceu a constitucionalidade do Estatuto da Metrópole por ser ele produto da competência da União para estabelecer diretrizes gerais de desenvolvimento urbanístico, é de rigor que o parágrafo 2.º do artigo 154 da Constituição Estadual seja interpretado e concretizado normativamente em consonância com o disposto no Estatuto das Metrôpoles. Em outras palavras, **a lei complementar estadual incumbida da concretização do preceito constitucional estadual que determina a participação da população na gestão metropolitana deve garantir à sociedade civil assentos e poder de voto nos Conselhos de Desenvolvimento (colegiados**

normativos e deliberativos metropolitanos), o que, atualmente, não é realizado.

Desse modo, a ausência de previsão em lei complementar estadual da integração da sociedade civil nos Conselhos de Desenvolvimento inviabiliza o efetivo e pleno exercício do direito (assegurado na Constituição Estadual) de participação popular nos processos de planejamento e tomada de decisão das políticas públicas metropolitanas, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional. Tal estado de coisas autoriza e reclama, nos termos do artigo 74, V, da Carta Estadual, o **ajuizamento de mandado de injunção**.

A correção dessa lacuna, no caso específico do objeto da presente representação, recomenda seja feita concedendo-se à sociedade civil assento e poder de voto no Conselho. Como parâmetro do número de assentos a lhe serem destinados, mostra-se razoável a aplicação analógica da disciplina dos Comitês de Bacia Hidrográfica no art. 39, § 1.º, da Lei n. 9.433/1997 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos). Afinal, tais colegiados têm composições e funções assemelhadas à dos Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano, nos pontos em que: 1) possuem abrangência territorial regional (art. 37); 2) são compostos por integrantes de várias esferas governamentais (União, Estado, Municípios) e da sociedade civil (art. 39); 3) têm competência para aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, dentre outras competências decisórias e normativas regionais (art. 38).

No mais, convém salientar que o TJSP já determinou, num caso concreto, a destinação de metade das vagas a um Comitê de Bacia em que esse critério não havia sido observado (processo 1000437-05.2018.8.26.0451, 1.ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, rel. Des. Luiz Otávio de Oliveira Rocha, j. 11.06.2020).

Outrossim, tendo em vista os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, o potencial conflito de interesses resultante da relação entre o volume de materiais recicláveis e os insumos necessários ao funcionamento de usinas de recuperação de energia (i.e., quanto menor a separação de materiais recicláveis, pela URE, do volume total dos resíduos sólidos que aportam às suas instalações, maior o volume de resíduos de que ela disporá para incinerar, e maior sua produção de energia), bem como o disposto na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que, em diversos dispositivos legais, preconiza a integração dos catadores de materiais recicláveis na gestão compartilhada dos resíduos sólidos, cumpre que pelo menos metade os assentos reservados à sociedade civil sejam destinados a representantes de cooperativas ou outras formas de associação de catadores.

DA URGÊNCIA DA IMPETRAÇÃO DA INJUNÇÃO

A situação específica que move a presente reclamação é urgente. Está em curso na CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo o licenciamento ambiental de uma URE – Unidade de Recuperação Energética, pleiteado pela SPE - Sociedade de Propósito Específico “Valoriza Energia”, a ser implantada na Rodovia Cônego Domênico Rangoni, km 254,9, Bairro Morro das Neves, Santos-SP (doc. 01). Audiência pública já está designada para o dia 01/10/2020, à qual, provavelmente, seguirá emissão de licença ambiental prévia (doc. 02).

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

no EIA-RIMA como a melhor alternativa tecnológica é o *Mass Burning*, realizado em caldeira tipo Aquatubular vertical Monodrum. A partir da queima desse CDR, haverá produção de energia, com a proposta de redução do volume original dos resíduos em 87%. Em contrapartida, na fase de operação do empreendimento, diversos impactos ambientais serão produzidos, dentre os quais podem ser destacados a alteração da qualidade do ar na área diretamente afetada e na área de influência direta, dependendo da dispersão dos principais poluentes – material particulado inalável MP10, Óxidos de Enxofre (SOx), Óxidos de Nitrogênio (NOx), Monóxido de Carbono (CO), Chumbo (Pb) e Dioxinas e Furanos (D&F), além da produção de cinzas de fundo e cinzas leves ou volantes, resultantes do processo de queima (aproximadamente 350 toneladas/dia).

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

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

classificando cada alternativa segundo seus impactos econômicos, ambientais e sociais (p. 189).

Postas tais premissas, é crucial observar que:

- 1) **em 7 das 12 alternativas apresentadas ao CONDESB no PGIRS-RMBS a tecnologia de tratamento térmico não é contemplada (o que afastaria, em relação a essas 7, a possibilidade de instalação de uma URE – como a que está sendo licenciada ela CETESB – NA Baixada Santista);**
- 2) **o CONDESB ainda não deliberou - ao menos não com a participação da sociedade civil dentre seus membros - sobre qual dos 12 modelos apontados no PGIRS-RMBS pode ser considerado com MTD – Melhor Técnica Disponível² para a gestão dos resíduos sólidos gerados na região da Baixada Santista, e a adoção do tratamento térmico dos resíduos (como é o caso de uma URE), conforme exige o art. 4.º c.c. art. 2.º, II, da Resolução CONAMA 316/2002, depende da demonstração de que ela, associada às demais tecnologias empregadas, constitui a MTD³. A rigor, enquanto não aprovado o Plano por colegiado metropolitano integrado por representantes**

² LOUBET, Luciano Furtado. Licenciamento ambiental: a obrigatoriedade da adoção das melhores técnicas disponíveis (MTD). Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

³ Art. 4º A adoção de sistemas de tratamento térmico de resíduos deverá ser precedida de um estudo de análise de alternativas tecnológicas que comprove que a escolha da tecnologia adotada está de acordo com o conceito de melhor técnica disponível.

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução:

(...)

II - Melhores técnicas disponíveis: o estágio mais eficaz e avançado de desenvolvimento das diversas tecnologias de tratamento, beneficiamento e de disposição final de resíduos, bem como das suas atividades e métodos de operação, indicando a combinação prática destas técnicas que levem à produção de emissões em valores iguais ou inferiores aos fixados por esta Resolução, visando eliminar e, onde não seja viável, reduzir as emissões em geral, bem como os seus efeitos no meio ambiente como um todo.

da sociedade civil, esse Plano sequer pode ser considerado existente.

Por outro lado, **a alternativa que vier a ser adotada pelo CONDESB** - desde que com a participação da sociedade civil - **será vinculante para a CETESB**, já que, nos termos do art. 154, § 1.º, da Constituição Estadual, em regiões metropolitanas, os órgãos setoriais executores de funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação (o que inclui o licenciamento ambiental de empreendimentos voltados à gestão regionalizada de resíduos sólidos), estão vinculados às decisões dos conselhos metropolitanos de desenvolvimento.

A despeito disso, **a CETESB está conduzindo o licenciamento ambiental da “URE Valoriza” antes mesmo de o CONDESB definir se, dentre as alternativas apresentadas no Plano de Gestão Integrada da Baixada Santista, será admissível a utilização do tratamento térmico.** Em outros termos, o licenciamento da URE previamente à fixação do modelo de gestão de resíduos pelo CONDESB está sendo frontalmente contrário ao que preconiza a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cujo artigo 19 prescreve que **“a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá específico para cada serviço”**.

Pior: **a definição da política regional de saneamento básico da Baixada Santista está sendo definida** não pelos entes governamentais ou pela sociedade civil, mas **pela vontade do empreendedor privado**, já que, uma vez instalada a URE na RMBS, certamente ela será vista pelos administradores públicos como a “solução mais fácil” ou “única solução possível”, a despeito das potenciais desvantagens ambientais

(impactos negativos) e sociais com tecnologias alternativas (reciclagem, compostagem etc).

Portanto, antes de buscar compelir judicialmente o CONDESB a concluir a política regional de resíduos sólidos, escolhendo uma dentre as diversas alternativas que lhe foram propostas pelo IPT, cumpre assegurar que a população tenha efetivo e pleno direito de participar dessa tomada de decisão, por meio de assento e direito a voto no referido colegiado.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, REPRESENTA-SE a Vossa Excelência para que promova mandado de injunção coletivo junto ao Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, a fim de assegurar o direito de participação popular no CONDESB - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, para a elaboração, tomada de decisões e fiscalização de medidas relacionadas com o Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), determinando-se, para tanto, e enquanto não disciplinada essa questão por lei complementar estadual, que sejam imediatamente destinados, à sociedade civil, pelo menos, o mesmo número de assentos do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista que atualmente são destinados à soma dos representantes do Estado e dos Municípios, devendo os representantes da sociedade civil ser escolhidos por Universidades sediadas na RMBS, e por entidades cooperativas ou associativas sediadas na RMBS e constituídas há pelo menos um (01) ano e que tenham objeto social relacionado com a defesa do meio ambiente, da saúde, ou a gestão de resíduos sólidos, reservando-se, dentre os assentos destinados à sociedade civil, pelo menos metade a representantes de entidades cooperativas ou associativas de catadores de materiais recicláveis.

Santos, 30 de setembro de 2020.

ADRIANO ANRADE DE SOUZA
Promotor de Justiça