



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



<CABBCBCABCDCAABAABDCBACCBABCCAABDCAA  
DDABACAD>

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – ATAQUE DE LEI EM TESE – ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVO LEGAL – INADEQUAÇÃO DA VIA – DENEGAÇÃO DA ORDEM – SENTENÇA MANTIDA, EMBORA POR FUNDAMENTOS DIVERSOS**

**1. A ação mandamental não se presta ao questionamento de lei em tese, cujo caráter genérico e abstrato não tem o condão de violar direitos subjetivos. Súmula n. 266 do STF.**

**2. Pretensão de que seja declarada a inconstitucionalidade material do diploma legal. Inadequação do *mandamus*.**

**3. Denegação da ordem. Recurso não provido.**

APELAÇÃO CÍVEL N. 1.0283.17.001757-0/004 - COMARCA DE GUARANÉSIA-MG - APELANTE: MZB PARTICIPAÇÕES E NEGÓCIOS LTDA - APELADO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANÉSIA-MG

**ACÓRDÃO**

Vistos etc., acorda, em Turma, a 5ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

JD. CONVOCADO JOSÉ EUSTÁQUIO LUCAS PEREIRA  
RELATOR



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



**JD. CONVOCADO JOSÉ EUSTÁQUIO LUCAS PEREIRA (RELATOR)**

V O T O

Trata-se de apelação cível interposta por MZB PARTICIPAÇÕES E NEGÓCIOS LTDA em face da r. sentença de f.275/277v, proferida pelo MM. Juiz de Direito Bruno Moya Raimondo, da Comarca de Guaranésia/MG, que, nos autos do *mandado de segurança* por ela impetrado contra ato do PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANÉSIA-MG, denegou a segurança, rogada com vistas a declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 164-B da Lei Orgânica do Município de Guaranésia, bem como a determinar que a autoridade dita coatora inicie processo legislativo para a revogação do referido dispositivo, restando vedado, ainda, que nenhuma disposição de mesma natureza ou com o mesmo objetivo impeça o exercício de sua atividade econômica.

Não houve condenação em honorários advocatícios sucumbenciais.

Em razões acostadas às f.295/315, a apelante alega que: **a)** inexistem provas de que a locomoção de resíduos sólidos de outras localidades para o Município de Guaranésia-MG, para tratamento em um aterro sanitário, afetará negativamente a população do ente federativo recipiente; **b)** ademais, o projeto que pretende desenvolver “*atende a todos os ditames da legislação ambiental*”; **c)** a inclusão de parágrafo no art. 164-B da Lei Orgânica Municipal de Guaranésia-MG vedou de forma ilegal e inconstitucional seu direito líquido e certo ao exercício de sua atividade econômica, qual seja, “**construção e exploração de um aterro sanitário naquele município**”; **d)** o dispositivo vergastado foi redigido visando especificamente ao impedimento de sua atividade econômica; **e)** a intenção de instituir óbice ao seu direito constitucionalmente previsto se evidencia,





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



também, pelo fato da SUPRAM-SUL, órgão estadual responsável pelo processo de licenciamento para instalação do referido aterro, ter sido comunicada sobre a emenda que incluiu o parágrafo único ao artigo 164-B da Lei Orgânica de Guaranésia-MG imediatamente após a sua publicação; **f)** não fosse suficiente, houve, *in casu*, violação ao Texto Constitucional, porquanto as municipalidades não possuem competência para legislar sobre proteção do meio ambiente; **g)** além disso, a fiscalização e o controle de sua atividade-fim são competência administrativa dos Estados-membros, nos termos do art. 8º, inciso XIII, da Lei Complementar n. 140/2011; **h)** ainda que fosse possível que os municípios legislassem sobre o meio ambiente, na hipótese *sub examine*, a edição de tal norma sob o argumento de interesse local não se sustenta, porquanto o empreendimento é seguro ambientalmente e se propõe *“a exatamente eliminar a errônea destinação dada aos resíduos sólidos no município de Guaranésia assim como em outros municípios da região”*; **i)** o aterro que pretende instalar está a menos de 30 (trinta) quilômetros do Estado de São Paulo, podendo, assim, beneficiar municípios mineiros e paulistas, o que já indica que o interesse local, no caso, não é restrito à Cidade de Guaranésia-MG, sendo que a competência legislativa para interferir na sua atividade econômica é de competência exclusiva da União; **j)** demais disso, o interesse local não pode ser confundido com *“INTERFERÊNCIA direta ao exercício de uma atividade econômica”*; **k)** o aterro sanitário em questão tem capacidade para atender 11 (onze) municípios na região onde se encontra Guaranésia-MG, sendo que, nos termos do Relatório de Auditoria Operacional – Monitoramento no Programa Resíduos Sólidos Urbanos, a operação de empreendimentos dessa natureza para o atendimento de uma população menor do que 100.000 (cem mil) habitantes é inviável técnica e economicamente; **l)** ***“a alteração na Lei Orgânica aqui tratada extrapola os limites da***





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



***autonomia legislativa municipal prevista nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal de 1.988, VIOLANDO-OS, à medida que não apresenta em seu bojo, interesse local algum, invadindo a competência legislativa da União, e ferindo os princípios da livre iniciativa, do livre mercado e do estímulo à concorrência***"; m) no julgamento da ADI n. 2.142-7/CE, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os entes municipais não podem promover alteração legislativa ambiental e proibitiva em suas leis orgânicas, porquanto lhes é vedado legislar sobre meio ambiente; n) atualmente, Guaranésia-MG, bem como outros 10 (dez) municípios que podem vir a ser atendidos pelo empreendimento, têm descartado seus resíduos sólidos ao ar livre, constituindo o popularmente conhecido "lixão", o qual acarreta grave e irreparável dano ao meio ambiente; o) estima-se que sejam depositados ao ar livre, diariamente, 90.000 kg (noventa mil quilogramas) de resíduos sólidos na região, fazendo-se não apenas viável – nos termos do Certificado LAS-RAS n. 087, expedido pela SUPRAM-SUL –, mas também necessária a instalação de um aterro sanitário naquela localidade.

Por isso, requer o provimento do recurso, reformando-se a r. sentença apelada, a fim de que seja concedida a segurança rogada, declarando-se inconstitucional o parágrafo único do art. 164-B da Lei Orgânica do Município de Guaranésia-MG, e determinando-se que se inicie o processo legislativo para que o referido dispositivo seja revogado. Pugna, ainda, que "o Apelado e ou a Câmara Municipal de Guaranésia se abstenha de adotar qualquer medida visando a inobservância da ordem concedida", sob pena de responderem por desobediência e pagarem multa pecuniária.

Preparo comprovado (f.316/317).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



Contrarrazões apresentadas às f.364/371, requerendo-se o desprovemento do recurso, porquanto *"a sentença atacada está correta e deve ser mantida, pelos seus próprios fundamentos"*.

Nos termos do art. 10 do Código de Processo Civil, determinei a intimação das partes para, no prazo comum de 05 (cinco) dias, manifestarem-se acerca da possível inadequação da via eleita (f.376).

Manifestação da parte impetrante às f.383/390, aduzindo a inaplicabilidade do enunciado da Súmula n. 266 do STF na hipótese *sub examine*, *"uma vez que a pretensão mandamental neste caso é adequada porque volta-se principalmente contra os efeitos concretos e imediatos que a alteração legislativa produzida aqui tratada causou ao exercício da atividade econômica pela Apelante"*.

O apelado, por sua vez, não obstante regularmente intimado, ficou-se inerte, conforme certidão à f.391.

Remetidos os autos à d. Procuradoria-Geral de Justiça, manifestou-se o nobre Procurador, Dr. Geraldo de Faria Martins da Costa, pelo desprovemento do recurso, seja porque o mandado de segurança é via inadequada para se declarar a inconstitucionalidade de lei, seja *"em razão de o feito demandar dilação probatória"* (f.392/394v).

**Relatado, tudo visto e examinado, DECIDO.**

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

Em detida análise da pretensão deduzida pela impetrante na exordial, concluo pela manifesta inadequação da via eleita.

A ação mandamental é cabível para proteger direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por **ato de autoridade**, quando não for passível de defesa por *habeas corpus* ou *habeas data*.

Verifica-se, via de regra, que o objeto da ação mandamental será o ato administrativo ilegal ou abusivo – em algumas hipóteses,





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



mais restritas, também poderão ser abarcados atos judiciais –, **não servindo o remédio constitucional, a princípio, para atacar atos legislativos.**

Isso ocorre porque as manifestações típicas do Poder Legislativo, à vista de seu caráter **genérico e abstrato**, não implicam, na maior parte das vezes, em lesão ou ameaça de lesão efetiva – e específica – a quaisquer direitos subjetivos, por necessitarem de atos administrativos concretos para produção regular de seus efeitos, esses últimos, sim, passíveis de questionamento através do *mandamus*.

Nesse sentido foi editada, pelo Supremo Tribunal Federal, a Súmula n. 266, que dispõe que: “*não cabe mandado de segurança contra lei em tese*”.

Porém, em situações excepcionais, diplomas legislativos de efeitos concretos podem caracterizar real ameaça de lesão a direitos dos administrados, ocasião em que será possível o manejo da ação mandamental, afastando-se o enunciado sumular acima descrito.

A propósito, explica Eduardo Sodré:

Ora, se os atos normativos concretos produzem efeitos diretos no campo da vida, podendo sua edição gerar lesão ao jurisdicionado, é curial que, em face deles, possa ser utilizado diretamente o mandado de segurança. Os atos normativos meramente abstratos, todavia, por não produzirem efeito prático naturalístico direto, em princípio, não podem ser atacados pela via mandamental.

(...)

Nas palavras de José da Silva Pacheco, “a norma jurídica material, geral e abstrata, depende de ato administrativo ulterior para considerar-se em execução”, não gerando, por si só, lesão ao patrimônio jurídico do impetrante. Pois bem, nestes casos, se é certo que não cabe a ação mandamental contra a lei em tese – entendida como a mera edição do preceito abstrato de conduta –, não se pode olvidar que, estando a administração pública adstrita ao princípio da legalidade, poderá ser impetrado mandado de segurança preventivamente, baseado no fundado receio de que a autoridade administrativa,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



após a consubstanciação do fato gerador, venha a dar cumprimento ao quanto abstratamente previsto na norma ou, repressivamente, uma vez que já tenha o agente impetrado dado cumprimento ao preceito normativo. (*Ações constitucionais*. 5 ed. Salvador: Jus Podivm, 2011, p. 123).

*In casu*, da forma como formulado o pedido, bem como pela causa de pedir deduzida na exordial, verifico que a pretensão da impetrante encontra óbice na Súmula n. 266 do STF, caracterizando verdadeiro questionamento de lei em tese.

A petição inicial transcreve o trecho impugnado da Lei Orgânica do Município de Guaranésia-MG, qual seja, o parágrafo único do art. 164-B, afirmando sua inconstitucionalidade à vista da *"inviolabilidade do livre exercício de sua atividade econômica"*, prevista no art. 170, parágrafo único, da CRFB/88, porquanto vedado no diploma local o *"recebimento de resíduos sólidos de outros municípios seja para fins de tratamento ou de disposição final"* (f.06).

E, na sequência, a postulante requer a concessão da segurança para que seja declarada (f.16):

... A INCONSTITUCIONALIDADE do parágrafo único do artigo 164-B da Lei Orgânica do Município de Guaranésia, por violação e usurpação da competência legislativa prevista no artigo 24, inciso VI da Constituição Federal de 1988, e, determine que a Autoridade Coatora inicie processo legislativo para que o parágrafo único retro descrito seja REVOGADO, e nenhuma outra disposição de mesma natureza e ou como mesmo objetivo – vedar o exercício da atividade econômica da Impetrante, seja incluída em lei ou regulamento do Município de Guaranésia, condenando-se o Impetrado ao pagamento das custas e despesas processuais, assim como honorários advocatícios a serem arbitrados por este respeitável Juízo, tudo devidamente atualizado e com juros legais desde a cientificação, até a data de seu efeito pagamento.





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



E, analisando o texto legal impugnado, constato que seu caráter genérico e abstrato impede seu questionamento através do mandado de segurança.

Cediço que a legislação em questão veda “o recebimento de resíduos sólidos de outros municípios seja para fins de tratamento ou de disposição final”, o que, **em tese**, obstaría a construção do aterro sanitário pela impetrante.

Porém, para restar caracterizada a violação a direito subjetivo passível de defesa nesta via, seria imprescindível a demonstração inequívoca de que a MZB Participações e Negócios Ltda deflagrou o processo administrativo pertinente e cumpriu todos os demais requisitos legais para a implantação do referido empreendimento, obtendo resposta negativa em virtude da disposição legal reputada inconstitucional (art. 164-B, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Guaranésia/MG) – **o que, no entanto, não ocorreu**.

Ademais, ainda que se possa admitir a impetração preventiva, “*não basta a suposição de um direito ameaçado; exige-se um ato concreto que possa pôr em risco o direito do postulante*” (Hely Lopes Meirelles. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 28).

Ora, a norma objurgada apenas proíbe a captação de materiais de outras cidades para fins de tratamento dentro dos limites perimetrais de Guaranésia-MG, circunstância que somente interferirá na esfera jurídica da recorrente quando esta, de fato, estiver operando naquela localidade. Enquanto isso não ocorre, a restrição legal não impõe qualquer empecilho direto ao regular desenvolvimento das diligências necessárias para funcionamento do aterro sanitário,





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



concernentes, em suma, na obtenção das licenças ambientais correspondentes.

Como bem ressaltado pelo i. Procurador de Justiça que interveio nos autos, *"conquanto a recorrente alegue que sofrerá lesões, não se infere dos autos as especificidades de como essa violação a direito se configurou no caso concreto e de modo a se caracterizar ato coator"* (f.393).

Até o momento, a irresignação da impetrante se volta apenas contra uma **lei em tese**, da qual **não se demonstrou emanarem quaisquer efeitos concretos, tampouco afetação de sua esfera jurídica.**

Incabível a propositura da ação mandamental contra lei abstrata e genérica, tendo em vista que o remédio constitucional constitui forma de controle da atividade tipicamente administrativa de quaisquer dos três Poderes, mas **não meio de impugnação da atividade legislativa.**

Quanto às leis em sentido estrito, a legislação processual prevê específico sistema de insurgência, por meio da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, reiterada a jurisprudência da Corte Constitucional:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA MINISTERIAL Nº 1.285/2017. MINISTÉRIO DO TRABALHO. NATUREZA GENÉRICA DAS DETERMINAÇÕES DO ATO IMPUGNADO. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE PELA VIA MANDAMENTAL. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Mandado de Segurança é uma ação constitucional, de natureza civil, cujo objeto é a proteção de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (CASTRO NUNES, José de. Do mandado de



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público . 7. ed. atualizada por José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 54); 2. **A impetração do mandamus exige a descrição de fatos que, em tese, configurem violação de direito líquido e certo do impetrante; sendo incabível seu ajuizamento contra lei ou ato normativo em tese** (Súmula 266 do STF. Conferir, ainda: MS 28.293 ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 30/10/2014; MS 32.694 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 9/6/2015) **salvo quando, diferentemente da presente hipótese, configurarem ato de efeitos concretos e imediatos, afastando-se de sua natureza normativa , pois sua natureza jurídica não se confunde com a ação direta de inconstitucionalidade, sendo vedada sua utilização como sucedâneo do controle concentrado de constitucionalidade** (MS 22.500-9, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, j. 25-4-96; MS 21.551, Rel. Ministro OCTÁVIO GALLOTTI, DJ 20-11-92, p. 21.612, Ementário 01685.01-PP-00199; MS 21.274, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 8-4-94, p. 07241, Ementário 01739.04 PP-00658; MS 21.126, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 14-12-90, p. 15.109, Ementário v. 01606.01, p. 00048; MS 21.125, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 14-12-90, p. 15.109, Ementário v. 01606.01, p-00040; MS 20.533, Rel. Ministro DJACI FALCÃO, DJ 22-11-85, p. 21.335, Ementário v. 01401.01, p. 00058; MS 20.444, Rel. Ministro MOREIRA ALVES, RTJ 110 (2) p. 542; MS 20.398, Rel. Ministro ALDIR PASSARINHO, DJ 2-12-83, p. 19.032, Ementário 01319.01 p. 00100; MS 20.210, Rel. Ministro MOREIRA ALVES, RTJ 96/1004; AGRMS, Rel. Ministro DJACI FALCÃO, DJ 1-7-88, p. 16.899, Ementário 01508.02, p. 00269). 3. Recurso de agravo a que se nega provimento. (RMS 36.284 AgR, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 12.04.2019, Processo Eletrônico DJe-085 Divulg 24.04.2019 Public 25.04.2019). (Destaques e grifo meus).

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA LEI EM TESE. NÃO CABIMENTO: INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 266 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RMS 26.791,





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004



Relatora: Min<sup>a</sup>. CÂRMEN Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 14.12.2011, Acórdão Eletrônico DJe-060 Divulg 22.03.2012 Public 23.03.2012).

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO NORMATIVO DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PORTARIA N. 177. NÃO CABIMENTO DO WRIT. AGRAVO IMPROVIDO. 1. Não cabe mandado de segurança contra ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal dotado de caráter normativo, ato que disciplina situações gerais e abstratas. 2. A portaria impugnada neste writ produz efeitos análogos ao de uma "lei em tese", contra a qual não cabe mandado de segurança [Súmula n. 266 desta Corte]. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 28.250 AgR, Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 25.02.2010, DJe-055 Divulg 25.03.2010 Public 26.03.2010 Ement VOL-02395-02 PP-00493).

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA QUE PROÍBE O NEPOTISMO. LEI EM TESE. INCABÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGOU PROVIMENTO. AGRAVO IMPROVIDO. I - A Resolução 20/CNJ tem eficácia erga omnes, valendo para todos que ocupam cargos no âmbito do Poder Judiciário. II - Não há qualquer ato concreto que tenha levado ao afastamento dos impetrantes de suas atividades. III - Notificação do titular do cartório que deve ser impugnada no juízo competente. IV - Agravo improvido. (MS 27.188 AgR, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 19.12.2008, DJe-035 Divulg 19.02.2009 Public 20.02.2009 Ement VOL-02349-06 PP-01085 RTJ VOL-00208-03 PP-01089 RT v. 98, n. 883, 2009, p. 153-156).

Por fim, no que tange à alegação da apelante de que suspeita da existência de perseguição política por parte da autoridade impetrada, observa-se que não foi coligido aos autos nenhum elemento a corroborar tal assertiva, para o que far-se-ia imprescindível a dilação probatória, que, como se sabe, também é incompatível com o rito do mandado de segurança.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Apelação Cível Nº 1.0283.17.001757-0/004

---

Na esteira, uma vez mais, do r. parecer ministerial, "*em razão de o feito demandar dilação probatória, não se constata de plano o direito líquido e certo pleiteado pela impetrante, em razão da ausência de prova pré-constituída*" (f.164v).

Dessa forma, a denegação da ordem é mesmo a medida imperativa.

Com tais considerações, mantenho a sentença que denegou a ordem, não pelo mesmo fundamento do juízo *primevo*, qual seja, ausência de inconstitucionalidade da norma legal impugnada, mas pela evidente inadequação da via eleita.

Ante todo o exposto, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO**.

Custas recursais, pela apelante.

---

**DES. MOACYR LOBATO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. LUÍS CARLOS GAMBOGI** - De acordo com o(a) Relator(a).

**SÚMULA:** "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO."