



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB N°

ACÓRDÃO



01314407

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI n² 129.132-0/3-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que são requerentes SINDICATO DA INDÚSTRIA DE FABRICAÇÃO DE ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO E OUTRO sendo requeridos PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA E OUTRO:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CELSO LIMONGI (Presidente), VALLIM BELLOCCHI, JARBAS MAZZONI, PASSOS DE FREITAS (com declaração de voto), MARCO CÉSAR, MUNHOZ SOARES, LAERTE NORDI (com declaração de voto), SOUSA LIMA, CANGUÇU DE ALMEIDA (com declaração de voto), MARCUS ANDRADE (com declaração de voto), CANELLAS DE GODOY, IVAN SARTORI, RENATO NALINI (com declaração de voto), VIANA SANTOS, SIDNEI BENETI, com votos vencedores, RUY CAMILO, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME (Relator sorteado, com declaração de voto), PENTEADO NAVARRO, OSCARLINO MOELLER, PALMA BISSON (com declaração de voto) e DEBATIN CARDOSO, vencidos.

São Paulo, 21 de março de 2007


CELSO LIMONGI
Presidente

JOSÉ GERALDO DE JACOBINA RABELLO

Relator Designado



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO n° 19.997

Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 129.132.0/3, de São Paulo

Autores.: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DE ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO e outro

Réus.: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA e outro

Ação direta de inconstitucionalidade de dispositivos de lei municipal - Suposta antinomia destes com regras da Constituição estadual e de Lei também do Estado de São Paulo - Questão de queimadas, proibidas pela cidade - Conflito aparente de autonomias - Solução em favor das regras municipais de proteção do meio ambiente equilibrado e da saúde da população, segundo o interesse local - Ação improcedente.

O Município de Limeira editou a Lei n. 3.963, de 22 de novembro de 2005, a dispor sobre proibição de queima de canaviais e a dar outras providências (fls. 172). Mediante ação direta de inconstitucionalidade, o Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP e o Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP, alegam que seu artigo 1º, "caput", e parágrafo único, atentam contra os artigos 23 e parágrafo único, item n. 14, 192 e parágrafo 1º, 193 e incisos XX e XXI, da Constituição paulista, a qual reserva ao Estado a competência para legislar acerca de meio ambiente, como o fez pela Lei n. 11.241, de 19 de setembro de 2002, em que estabelecidas



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

possibilidade e disciplina de queima de palha de cana-de-açúcar.

O Presidente do Tribunal de Justiça concedeu a liminar requerida para suspensão da vigência e eficácia das regras em questão (fls. 183).

Solicitada a se manifestar, a Procuradoria Geral do Estado deixou de defender o texto impugnado, "verificado que os dispositivos legais atacados tratam de matéria exclusivamente local..." (fls. 206).

Quanto à Câmara dos Vereadores de Limeira, respondeu que atuou em obediência ao princípio da predominância do interesse, com apoio no disposto no artigo 30, ns. I e II, da Constituição Federal. O predominante interesse estava a consistir na preservação da atmosfera contra os gases resultantes das queimadas e fuligem provocada por elas, causas de prejuízos à saúde e recursos da comunidade.

Segundo o parecer da Procuradoria Geral de Justiça, improcedente a ação, porque não presentes vícios na Lei municipal, sob nenhum aspecto. Descabido se considerar que o interesse seria somente regional. O artigo 225 da Constituição Federal assegura direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A exploração econômica há de preservar a ecologia, como consta no disposto no artigo 170 da Constituição Federal.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Esse é o relatório.

A posição do eminente Desembargador Walter Guilherme, relator sorteado, à qual se juntou aquela dos ilustres pares que viram inconstitucionalidade na Lei em causa, porque tida em confronto com os mencionados dispositivos da Constituição do Estado, é merecedora do maior respeito.

Todavia, quis me parecer que, no embate entre as autonomias dos entes federados, como lembrado pelo Desembargador Laerte Nordi, de se prestigiar a do Município, uma vez que, como anteriormente decidido pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça (RT 679/204), a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não exclui a edição pelo último de normas e padrões que objetivem regular situação local como a vivida pela população de Limeira, sem condição de continuar a suportar o sofrimento causado pelas queimadas. As regras atacadas apenas complementam a lei estadual citada como violada, como, de seu lado, argumentou o Desembargador Caio Canguçu de Almeida, na medida em que adaptaram à realidade e para a defesa dos interesses locais dos municípios a tímida proibição de queima trilhada por aquela. No voto do Desembargador Renato Nalini, ressaltado que a própria Lei estadual veda a queima de cana-de-açúcar, mas a tolerar leniência incompatível com os danos causados à saúde dos cidadãos e à qualidade de vida, mostrando-se legítima, pois, a atuação do poder local na vedação de continuidade de pernicioso quadro.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Se se considerar de modo isolado o disposto no artigo 24 da Constituição Federal, em que se estabelece, no inciso VI, competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, não competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios, haveria mesmo lugar para suposição de que os dispositivos da Lei municipal sobre proibição de queima de palha de cana-de-açúcar se mostrariam contrários à Lei Maior e também ao previsto quanto a essa matéria na Constituição do Estado de S. Paulo. O mesmo referido artigo 24, no inciso n. XII, outra vez mais com exclusão dos Municípios, volta a estabelecer competência concorrente apenas da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde, com o que também sob sua regência a lei municipal a dispor sobre proibição de queima de palha de cana-de-açúcar deveria ser tida como inconstitucional, certo ainda que reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas (artigo 25, "caput").

Acontece que a Constituição Federal, no artigo 23, ns. II, VI, VII e IX, tem como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dentre outras atribuições, *"cuidar da saúde e assistência pública"*, *"proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas"*, *"preservar as florestas, a fauna e a flora"* (inciso VII) e *"promover saneamento básico"* (inciso IX).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5

E, bem, quer parecer não ser possível fazê-lo, isto é, cuidar o Município da saúde, da proteção ao meio ambiente, de combate à poluição em qualquer de suas formas, de preservação de florestas, fauna e flora, de promoção do saneamento básico, sem legislar a esse respeito. Não bastantes portarias administrativas ou decretos. Os cidadãos sabem que ninguém é obrigado a fazer ou a não fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Por isso, em princípio, o artigo 24 da Constituição Federal não estaria, a rigor, a excluir o Município de editar regras sobre queima de palha de cana-de-açúcar. Mas sempre ficaria ainda pendente de resposta a questão sobre se ao legislar a esse respeito o Município poderia **proibir**, no âmbito de seu território, a queima de palha de cana-de-açúcar. Afinal, no que tange a legislar, a Carta Magna confere aos Municípios, dentre outros poderes, competência apenas para "*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*", bem como "*legislar sobre assuntos de interesse local*" (artigo 30).

Pretende-se que com a proibição de se queimar a vegetação em causa estaria a Lei municipal a ultrapassar as fronteiras da limitada suplementação e a contrariar as existentes leis federal e estadual específicas, que **permitiriam** a queima. No plano social, em decorrência, apregoadado desemprego.

Contudo, entendimento mais demorado de sua leitura, sobretudo quando em linha de compatibilidade com as normas gerais, parece atuar exatamente no lado oposto, isto é, que ao invés



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6

de **permitir** a queima o que as Leis federal e estadual fazem é proibi-la, a começar pelo Código Florestal (artigo 27). Com efeito, nelas, a queima se torna algo excepcional, com tempo marcado para extinção, nas que, especificamente, cuidam de palha de cana-de-açúcar.

Assim, a proibição de queima instituída pela Lei municipal em causa, por seus objetivos, estaria, na verdade, a se mostrar em harmonia com a proclamação do constituinte, constante no artigo 197, segundo a qual a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido esse direito mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença. E não se pode recusar cunho social e econômico à política consistente na proibição de queima, sabido que se esta, a queima, não provoca doenças (sérias e conhecidas pesquisas indicam que sim), a verdade é que no mínimo as agrava e acarreta busca de socorro ambulatorial e de outros meios de combate a seus males, com pesados ônus para as pessoas e os recursos públicos e privados com que se tem de fazer frente às exigências.

Ora, na Carta do Rio de Janeiro Sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente, redigida ao término do congresso promovido pela ONU, no ano de 1992, constou, no 11º. princípio firmado, que "*Os estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente*". Também ressaltado, no que veio a constituir o princípio n. 15, que o critério da precaução deveria se fazer presente, de modo tal que "*Quando houver perigo de dano*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

grave ou irreversível, a falta de certeza cientificamente absoluta não deverá ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas eficazes, em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente".

Inegável se mostrar a queima de vegetação como algo muito primitivo, que leva a terra a ficar calcinada e o ar a se tornar poluído. Tudo isso à conta da higidez do meio ambiente, que, como verificado por cientistas de todo o mundo, já se mostra muito comprometido, de maneira que não mais possível reversão do quadro, sem prejuízo de tudo dever ser feito para que não haja agravamento. Queima agrava. Proibição de queima constitui passo em sentido oposto a agravamento. A Lei municipal, pois, conquanto editada em caráter suplementar ao disposto na Lei estadual, não estaria, sob todos os aspectos, a ofender o disposto na Constituição do Estado de S. Paulo, como também não estaria a atentar contra o disposto na Constituição da República, mas sim o contrário disso.

Não houvesse dano ao meio ambiente ou aos ecossistemas com a queima de vegetação e não teriam sido editadas leis federal e estadual a impedi-la, como visto acima, embora com toleradas exceções restritas no tempo.

Para indispensável combate aos gases que emanam das queimadas, o remédio existente é a proibição destas, outra solução para o problema não existe. E "Em relação à saúde não se admitem compromissos", segundo a ciência (cf. citação de FELIX RICHTER em "Crimes Contra a Natureza", série de conferências compiladas



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

por Hans-Joachim Netzer, Edições Melhoramentos, 1967, pág. 70). A queimada não mais pode ser considerada necessidade econômica da população humana, como antes defendido por alguns (v. JEAN DORST, "Antes que a Natureza Morra", coordenação de Mário Guimarães Ferri, Editora da Universidade de São Paulo e Editora Edgard Blucher Ltda., 1973, pág. 161).

Não à toa a Procuradoria Geral do Estado revelou posição de ocorrência no caso de Lei acerca de interesse local. ANTÔNIO FERNANDO PINHEIRO PEDRO escreveu a propósito: "...há apenas um critério para a solução de conflitos de competência implementadora em matéria ambiental: o do interesse ambiental ameaçado...Estando a repercussão ambiental imediata da atividade ou empreendimento restrita aos limites do Município, caracteriza-se o interesse preponderantemente local. A competência implementadora, aqui, passa a ser exclusiva do Município" (v. "O Licenciamento Ambiental e a Autonomia Municipal", pág. 10 e seguintes, opúsculo retirado do livro "Direito Ambiental visto por nós Advogados", Livraria Del Rey Editora Ltda., 2005). Também VLADIMIR PASSOS DE FREITAS, em passagem que, "mutatis mutandis", serve à discussão, observa que "O importante é que na solução das controvérsias se adote a posição do Promotor Paulo José Leite Farias, para quem "eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e norma especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental - relativo à proteção ao meio ambiente, por se tratar de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional" (cf. "A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais", Editora Revista dos Tribunais, 2000, pág. 92).

Por último, os trabalhadores da cana sempre terão oportunidade de continuar suas atividades em outros ramos em que exigida participação na cultura do campo, no seu preparo e conservação. E o que já acontece nos vários lugares em que já quase cessada a colheita de cana por prévia queima, substituída por máquinas. Simultaneamente, estarão a deixar uma das mais árduas atividades da vida. Os empreendedores poderão ter à disposição máquinas, quer por compra, comodato ou locação, competindo aos sindicatos e cooperativas exercer fundamental papel em benefício de seus filiados e também dos assalariados.

Deste modo, por este voto é julgada improcedente a ADIN em causa, referente a uma Lei municipal que apressa atendimento aos tratados internacionais ratificados, tratados esses que, segundo o que tem sido decidido pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, viriam, na hipótese menos favorável, a se situar na mesma posição daquela das leis gerais e especiais do ordenamento jurídico pátrio, revogando-as, na hipótese de incompatibilidade.

JOSÉ GERALDO DE JACOBINA RABELLO

Des. Relator designado

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 14.659

Ação direta de inconstitucionalidade nº 129.132.0/3-00 - São Paulo

Requerentes: Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo e outro

Requeridos: Prefeito do Município de Limeira e outro

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

O Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP, o Sindicato da Indústria do Açúcar do Estado de São Paulo - SIAESP ajuizou *ação direta de inconstitucionalidade*, tendo por objeto o art 1º da Lei n. 3.963, de 22.11.2005, do Município de Limeira, que proibiu "toda e qualquer queimada de canaviais localizados no Município de Limeira".

O proponente afirma a inconstitucionalidade formal, dizendo que referido dispositivo: "viola os artigos 192 § 1º e 193, Incisos XX e XXI, da Constituição do Estado de São Paulo, por usurpar a competência conferida ao Estado para legislar sobre o meio ambiente, matéria na qual a questão da queima da cana se inclui. E mais, impõe prejuízo irreparável às categorias econômicas representadas pelos Requerentes cuja atividade se mostra gravemente comprometida".

Alegam ainda, que: "Em matéria da queima controlada da palha de cana-de-açúcar, como método de despalhador para pré-colheita, o Estado já exercera sua competência legislativa mediante as Leis 10.547, de 02.05.2000 e 11.241, de 19.09.2002. A primeira definira os procedimentos, proibições e medidas de precaução a serem obedecidos quando do emprego de fogo em práticas agrícolas, pastoris e florestais dedicando os arts. 16 e 17 à redução gradativa do emprego do fogo como método despalhador da cana-de-açúcar a cada cinco anos. A segunda, revogando estes artigos veio dispor com maior especificidade sobre a matéria: distinguiu as áreas mecanizáveis das não mecanizáveis, proibiu a queima em certas áreas, criou um cronograma de redução gradativa da queima, no tempo e no espaço e exigiu que outros critérios como a forma de queimar fossem cumpridos. A queima só se realizaria após a sua autorização pelo órgão público competente. A conduta é permitida desde que cumpridas certas condições".

Pela r. decisão de fls. 184/186 foi concedida a liminar pleiteada.

O Sr. Prefeito Municipal notificado, deixou de prestar informações.

A Fazenda Pública foi notificada e deixou de se manifestar alegando falta de interesse na defesa do ato impugnado (fls. 206/207).

A Câmara Municipal prestou informações, pugnano pela improcedência da ação (fls. 210/213).

Pela improcedência da ação é o parecer do Ministério Público (fls. 242/257).

Não obstante os argumentos apresentados pelo eminente Relator, revendo minha posição anterior, data vênua, entendo que não ocorre o alegado vício formal.

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu expressamente no artigo 225 que "todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

Quando fala em Poder Público refere-se ao Governo Federal, Estadual e Municipal. Portanto, tem os municípios obrigação de agir na defesa do meio ambiente, combatendo a poluição. Tanto é, que no artigo 23 da Magna Carta incluiu entre as matérias de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, itens relativos à proteção do meio ambiente. E se deferiu esta competência de natureza administrativa às três esferas de poder, conforme bem anota Francisco Van Acker, "conferiu-lhes, implicitamente, competência para legislar sobre a mesma matéria sempre que for necessário." (O Município e o Meio Ambiente na Constituição de 1988, in Revista de Direito Ambiental, n. 1, p. 97-98)

Aliás, na lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo: "Não se deve perder de vista que aos Municípios é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, II, competir a eles suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Além disso, a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, encontram-se mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional" (Curso de Direito Ambiental Brasileiro, Saraiva, 2006, p. 277/278)

No mesmo sentido anota Luís Paulo Sirvinskas: "Não há dúvidas que a competência dos Municípios, em matéria ambiental, faz-se necessária, especialmente por se tratar de seu peculiar interesse, não podendo ficar a mercê das normas estaduais e federais. Registre-se ainda que os Municípios poderão até restringir as normas estaduais e federais, tornando-as mais protetivas." (Manual de Direito Ambiental. Saraiva, 2006, p. 95).

Outro não é o entendimento de Paulo Bessa Antunes, para o qual: "Está claro que o meio ambiente está incluído entre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são os primeiros a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente." (Direito Ambiental Lúmen Júris, RJ, 1996, p. 57).

Aliás, no dizer de Paulo Affonso Leme Machado: "Na distribuição de poderes dos entes públicos temos que primeiramente enxergar os seres humanos, as pessoas. Lima Vaz/1988, acentuar que o poder público existe para atender às pessoas e não o contrário. Só as pessoas fundam absolutamente a história. O Estado é subsidiário na medida em que é uma expressão relativa e, portanto, historicamente condicionada às pessoas. O Estado deve ser a expressão mais ampla e eficaz do bem comum e da sua força personalizante, num plano em que a eficácia limitada dos indivíduos e das comunidades intermediárias não alcança." (A saúde humana, o município e a queimada da palha da cana de açúcar Artigo publicado no Jornal de Piracicaba, 18.11.2005, p. 3).

Realmente, considerando-se que os Municípios detêm melhores condições para detectar as agressões ao meio ambiente e adotar com mais eficácia as medidas protetivas cabíveis, de inteira aplicação o princípio da subsidiariedade pelo qual, segundo José de

Oliveira Baracho, "as decisões serão tomadas ao nível político mais baixo, isto é, por aqueles que estão, o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas." (O princípio da subsidiariedade" conceito e evolução, *in* Revista de Direito Administrativo, vol. 200, abr/jun., RJ, Renovar, 1995).

Em suma, tenho para mim, que é do interesse local do Município de Limeira esta questão relativa à queima de cana, motivo porque afasto a inconstitucionalidade formal argüida pelo proponente.

a , , v

GILBERTO PASSOS DE FREITAS

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECLARAÇÃO DE VOTO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 129.132-0/3-00

VOTO Nº 20834

SÃO PAULO

Requerente : SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ALCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO (SIFAESP) e SINDICATO DA INDÚSTRIA DO AÇÚCAR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SIAESP).

Requerido : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA e OUTRO.

A matéria, nestes autos, repete a das ações diretas de inconstitucionalidade nº 125.132, de Americana, e de nº 124.976, de Ribeirão Preto, ajuizadas pelo Sindicato da Indústria de Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP e Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP, que proibiam a utilização do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar, em qualquer área do município.

Alegaram, como aqui, que a Lei Ordinária nº 11.241, de 19.09.02, do Estado de São Paulo, dispôs sobre a eliminação do uso do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar. Lei regulamentada pelo Decreto 47.700/03, que estabeleceu as regras para solicitação e autorização da queima.

Embora o tema seja controvertido, como demonstrou o julgamento da ação de Ribeirão Preto, em que a inconstitucionalidade foi declarada pelo voto desempate do Exmo. Presidente do Tribunal

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de Justiça, após o empate no Órgão Especial (12 votos a 12), continuo convencido, como antes, que a solução da lide passa, necessariamente, pelo disposto nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal: "Compete aos Municípios ...legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal no que couber".

Preservado o respeito a entendimento contrário, penso, como o ilustre Procurador Geral de Justiça, Dr. Rodrigo César Rebello Pinho, no primoroso parecer de fls. 242/247, que a Lei nº 3.963, de 22.11.05, do Município de Limeira, inclusive o dispositivo objeto da impugnação, não ofende frontalmente os preceitos da Constituição Paulista.

Se a Lei Estadual nº 11.241/02, que dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar e dá providências correlatas, não poderia prever e atender às peculiaridades dos municípios, nada impede que o Município de Limeira e tantos outros que enfrentam a mesma situação, diante das necessidades de evitar o prejuízo à saúde e à qualidade de vida de seus habitantes, suplementem a legislação federal e a estadual, devidamente autorizados pela expressão "no que couber" do artigo 30 da Constituição Federal.

No voto que proferi na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 124.976-0/8-00, do Município de Ribeirão Preto, citei acórdão do C. Superior Tribunal de Justiça, 2ª Turma, Resp. 8.579, rei. Min. Américo Luz, que vale transcrever:

"Inexistência da alegada negativa de vigência ao art. 8º, VI, da Lei 6.938/81, porquanto referido diploma legal, que fixa as

Joiu.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 124.976-0/8-00 - SÃO PAULO



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, não exclui a edição pelos Estados ou Municípios de normas e padrões que objetivem a regular situação regional, ou local, específica. Dissídio não demonstrado" (RT-679/204).

Sem negar a boa intenção dos deputados paulistas, seria impossível aceitar a idéia de que, na Assembléia Legislativa, localizada no Parque Ibirapuera, pudessem atender aos anseios e aos desejos das populações de Ribeirão Preto, Sertãozinho, Americana, Limeira, Bebedouro, Araraquara, Piracicaba, etc, que não mais suportam o sofrimento causado pelas queimadas. Por isso, o acórdão acima citado, de grande sensibilidade dos julgadores, admitiu a edição de normas pelos Municípios, para regular situação local específica.

Para se ter uma idéia do que suporta o povo dessas cidades, vale reproduzir algumas manifestações importantes a respeito do tema, como, por exemplo, a carta encaminhada pela leitora Regina Meloni à revista "Veja":

"O cientista James Lovelock ficaria ainda mais indignado se visse o que ocorre na região de Sertãozinho, no interior do estado de São Paulo, no período de safra da cana-de-açúcar, de abril a dezembro de cada ano: o inferno ao vivo. As queimadas deixam o céu coberto de fogo e fumaça. É uma tragédia. E nenhum organismo governamental ou não-governamental, nacional ou internacional, faz alguma coisa para acabar com esse horror. Até Dante se assustaria".

Também o trabalho publicado no Jornal "Tribuna de Ribeirão Preto", sob o título "Mais uma vez as queimadas", de autoria de Paulo Finotti, Químico Industrial Modalidade Engenharia Química,

- **A** -



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Professor Universitário, Presidente da Sociedade de Defesa Regional do Meio Ambiente - SODERMA, ex conselheiro da CONAMA (1996-2002) e membro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo e da Ordem dos Velhos Jornalistas de Ribeirão Preto:

"Recentes informações nos participam que o agronegócio paulista teve um superávit de 3,18 bilhões de dólares no primeiro semestre deste ano, superior em 11,6% ao mesmo período de 2004. As exportações paulistas do agronegócio, aumentaram 21,4% em relação ao primeiro semestre do ano passado. O açúcar, e apenas o açúcar, do setor sucro-alcooleiro, correspondeu a 39,4% da exportação paulista e grande parte deste setor paulista está localizado na região de Ribeirão Preto".

"Tais valores seriam alvissareiros, não causassem a poluição atmosférica, o incômodo e problemas de saúde da "chuva" de picumã(1) que despenca após as queimadas da palha da cana-de-açúcar".

"A safra canavieira da região se inicia entre abril e maio, terminando ao redor de novembro; perpassa, portanto, o período da estiagem da região, que em si só, já causa transtornos respiratórios, principalmente em crianças e idosos, devido à presença de partículas (2) em suspensão na atmosfera e a baixa umidade relativa existente (3)".

"Não bastasse isto, o aquecimento da matéria orgânica causado pela queimada, produz um fenômeno chamado pirólise (4) que resulta em quase uma centena de substâncias químicas, muitas delas cancerígenas".

*J-Q**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 124.976-0/8-00 - SÃO PAULO



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"Estes compostos, devido a alta temperatura, permanecem na fase gasosa e são adsorvidos (5) no picumã, e "viajam" pela atmosfera, podendo ser respirados, chegando às vias respiratórias superiores e ao pulmão, quando pelas variações de pressão, podem ser liberados atingindo os tecidos pulmonares (alvéolos)".

"Há dez anos, iniciaram-se em Ribeirão Preto, estudos para a elaboração do Código Municipal do Meio Ambiente que culminou com um documento legal, democraticamente elaborado, publicado no Diário Oficial do Município em 02 de fevereiro de 2004. O Artigo 200 daquela lei proíbe a queimada urbana e o Artigo 201, proíbe a queimada rural, inclusive relativa à cultura da cana-de-açúcar, dando os prazos para que suas determinações entrem em vigor. Após idas e vindas, ir-se-ia passar a vigorar, o Código, em 01 de agosto de 2005".

"Fomos então surpreendidos por uma liminar do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que anulou o efeito dos artigos relativos às queimadas por tempo indeterminado. Alega, o Desembargador Presidente do Tribunal que a Lei Estadual nº 11.241/02, promulgada em março de 2003, autoriza agricultores à prática da queimada. Outra preocupação, esta de caráter social, se refere ao desemprego que a proibição irá gerar".

"Nenhuma das autoridades judiciárias e sindicatos envolvidos comenta que a luta ambiental contra a queima na colheita de cana remonta, na região, mais de trinta anos e estamos falando do maior segmento de um negócio que deu no primeiro semestre um

J-CUa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 124.976-0/8-00 - SÃO PATJtO



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

superávit de 3,18 bilhões de dólares; é bom lembrar que a mecanização da colheita é irreversível e, no entanto, não se pesou, não se pensa e não se pensará no social..."

"Nenhuma das autoridades judiciárias e sindicatos envolvidos comenta o Artigo 54, da Lei Federal nº 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, regulamentada pelo Decreto também Federal nº 3.179/99 que considera crime "causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana"...(grifo nosso)".

"Porque tal documento legal não foi citado? Porque não foi estabelecida a inconstitucionalidade da Lei Estadual que autoriza a queimada?"

"Pelo que se saiba, é permitido a todos os municípios brasileiros, todos pertencentes ao Sisnama(7), legislarem sobre as coisas do meio ambiente e caso exista alguma legislação semelhante, prevalece a mais restritiva, o que ocorre com o Código Ambiental do Município".

"Resumindo: Ribeirão Preto poderia ser um marco para o controle da emissão de gases causadores do efeito estufa, desenvolvendo, inclusive, linhas de crédito de carbono, ampliando a co-geração de energia, particularmente em momentos de estiagem, quando ocorre o pico da safra, desenvolvendo também um amplo programa social e de qualificação profissional, servindo como exemplo para que outros municípios iniciassem ou avançassem na legislação e em seus programas".

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 124.976-0/8-00 - SÃO PAULO

Assinatura manuscrita em tinta preta, com o nome 'Fau' estilizado.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"Fomos cerceados, pelo menos por hora, pela interpretação unilateral por parte do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo de nossa Lei Ambiental. Acontece, no entanto, que nossa proposta ambiental e social não terminou".

"Com a palavra o Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP e do Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP autoras do Pedido de Liminar..."

Mais recentemente, em 08.03.07, a Folha de São Paulo publicou a carta de Antônio Theodorovicz, que transcrevo:

"Como geólogo ambientalista, preocupa-me a intenção do Brasil de produzir cada vez mais álcool para exportação a partir da cana. Na região de Ribeirão Preto, Bebedouro e Araraquara, o que tenho visto foram muito mais coisas negativas do que positivas".

"Do ponto de vista ambiental, vejo o artigo poluído pela fumaça e pela fuligem das queimadas; o mau cheiro do vinhoto usado como adubo; o desaparecimento de pequenos cursos d'água, nascentes e banhados, que estão sendo secados para serem plantados; plantações de cana até nas várzeas dos rios. Quilômetros são percorridos sem que se veja uma árvore, um pássaro, uma moradia. É uma paisagem desoladora".

"Do ponto de vista socioeconômico, vi que a riqueza produzida não foi socializada e que há muita miséria nas periferias das cidades onde vivem os cortadores de cana".

"Vejo trabalhadores cortando cana sob um sol escaldante após as queimadas, quando muita fumaça ainda se levanta e a cinza

J-CtKj

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 124.976-0/8-00 - SÃO PÁTILÕ

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ainda é quente. E li notícias sobre cortadores de cana que morrem por exaustão física".

"É esse o tipo de progresso que queremos para o Brasil?"

Sobre esse tema, será indispensável transcrever declaração do cientista José Goldemberg, Secretário do Meio Ambiente, para quem é "um absurdo fazer inúmeras exigências ambientais às indústrias do Estado, tentar melhorar a disposição do lixo e resíduos tóxicos, multar os caminhões que emitem fumaça e inspecionar os automóveis para que estes emitam menos poluentes e, simultânea e paradoxalmente, permitir a queima descontrolada da cana-de-açúcar que, em certas épocas do ano, inferniza a população deste Estado".

Ainda, pela relevância, transcrevo o que está no Jornal da Unicamp, de 06.03.05: "A situação é preocupante em Campinas e Piracicaba, onde as concentrações medianas de mercúrio gasoso foram de 7,5 e 10,3 ng/m³, respectivamente, em junho e agosto de 2004, mês este em que a queimada da cana-de-açúcar atinge o pico. O mercúrio (Hg) é um dos elementos mais temidos por causa da toxicidade. Nos tecidos cerebrais, os efeitos são devastadores e levam a danos neurossensoriais e neuromotores".

Enriquecendo o debate, o médico pneumologista Marcos Arbex, em pesquisa financiada pela Universidade de Khol, da Alemanha, e apoiada pela faculdade de Medicina da USP e pela Escola Paulista de Medicina, e realizada na região canavieira de Araraquara, constatou que: "Um quinto da população da zona canavieira paulista está com os pulmões comprometidos ou à beira de

J-Qa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 124.976-0/8-00 - SÃO PAULO



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

uma crise rápida de evolução". E o que foi divulgado no "site" da Sociedade Paulista de Pneumologia e Tisiologia, em notícia veiculada em 03.05.06: "Queima da cana-de-açúcar é responsável por doenças respiratórias em crianças e idosos - Brasil festeja lucros das exportações de açúcar e álcool, mas continua ignorando os prejuízos à saúde da população e ao SUS. - O Brasil tem, hoje, cerca de 5 milhões de hectares de cana-de-açúcar plantados, 75% no Estado de São Paulo. Da área total cultivada, 80% é queimada nos seis meses de pré-colheita, o que equívale a, aproximadamente, 4 milhões de hectares. Com a queima de toda essa biomassa por longo período, são enviadas à atmosfera inúmeras partículas e gases poluentes, que influem direta e indiretamente na saúde de praticamente todos os habitantes do interior do Estado de São Paulo. É nestas regiões que se concentram as plantações, desde que o cultivo da cana substituiu quase que completamente o do café. Diversos estudos, realizados por pneumologistas, biólogos e físicos, confirmam que as partículas suspensas na atmosfera, especialmente as finas e ultrafinas, penetram no sistema respiratório provocando reações alérgicas e inflamatórias. Além disso, não raro, os poluentes vão até a corrente sanguínea, causando complicações em diversos órgãos do organismo".

Se não há dúvida alguma sobre os efeitos maléficos da queima da cana-de-açúcar, confirmados pelo artigo publicado no Jornal da USP, de 28.09.05 ("A polêmica do carvãozinho - Queimar a palha da cana-de-açúcar é um sistema de cultivo poluente e prejudicial à saúde, aponta pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da USP), que submete os trabalhadores a uma condição cruel de trabalho e que

IQIU .

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 124.976-0/8-00 - SÃO PAULO

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

prejudica a saúde e o bem-estar da população, a divergência quanto à interpretação das normas deve ser resolvida pelo disposto no artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil: "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

E, no caso, o intérprete deve decidir entre os fantásticos lucros da indústria do açúcar e a vida, a saúde e o bem-estar dos trabalhadores e do povo dos municípios submetidos a esse superado sistema de queima da cana-de-açúcar e colheita. Quanto a mim, nunca tive qualquer dúvida sobre o que decidir. O que, aliás, algumas usinas, como a de Cruangi em Pernambuco, citada no voto anterior do Des. Renato Nalini, já compreenderam, abandonando essa prática há muitos anos.

Pelo exposto e com anotações ajustadas à minha forte convicção, julgo a ação improcedente.

f&ut .

EAERTE NORDI



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
VICE-PRESIDÊNCIA

VOTO n° 15.545

ÓRGÃO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALMADE N° 129.132.0/3-00

REQUERENTE: Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP e Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP

REQUERIDO: Prefeito Municipal de Limeira e Câmara Municipal de Limeira

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuida-se, na hipótese, de Ação Direta de Inconstitucionalidade por meio da qual buscam os autores, Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo e o Sindicato da Indústria do Açúcar do Estado de São Paulo fazer retirar do ordenamento jurídico da cidade de Limeira, disposição constante do art. 1º da lei local n° 3.963/05, que proibiu a queima de canaviais localizados na área do município. Segundo os autores, com a edição da citada lei, usurpou-se competência concorrente do Estado e da União para legislar sobre meio ambiente, insistindo-se, por isso, na argumentação de que a competência municipal sobre o tema se circunscreve à suplementação da matéria, quando houver interesse local, e desde que em consonância e subordinação em face da legislação estadual, o que por aqui não se deu, vez que a norma ora atacada proibiu prática que a lei estadual n° 11.241/02 não veda. Em vista disso conclui a peça inaugural dizendo violadas as normas dos artigos 23, parágrafo único, n° 14, 192 e § 1º e 193 e incisos XX e XXI,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da Constituição Estadual, o que legitima os requerentes a postularem a declaração da inconstitucionalidade do referido artigo Iº da lei nº 3.963/05, do município de Limeira.

Assim identificada a matéria em debate, e pese, embora, os doutos argumentos trazidos pelos autores e avalizados pelo eminente relator, tenho comigo que deva a ação ser julgada improcedente, uma vez não caracterizadas ofensas que justifiquem a admissão da inconstitucionalidade denunciada.

Ainda que diga a inicial, e por diversas vezes, que a referida lei municipal teria caracterizado usurpação da competência legislativa estadual para disciplinar o tema, o que se percebe por aqui é que a primeira das mencionadas normas da Constituição Estadual tidas por violadas (artigo 23, parágrafo único, nº 14), adverte que o Código de Proteção ao Meio Ambiente será editado por meio de lei complementar, matéria absolutamente estranha ao objeto deste feito, vez que a atacada legislação não se constitui em Código Ambiental, da mesma forma que não o é a referida lei estadual.

De outra parte, as demais normas invocadas como fundamento do pedido (artigos 192 e § Iº e 193 e incisos XX e XXI da referida Carta Bandeirante) tão somente cuidam de disciplinar o necessário resguardo do meio ambiente, no desempenho de qualquer processo produtivo e a criação de um sistema de administração de qualidade ambiental, normas que não restaram vulneradas pela lei municipal ora em análise, que, pelo contrário, em consonância com as preocupações de cunho preservacionista do meio ambiente, exclusivamente cuidou de regular matéria específica para o município de Limeira.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A própria norma do artigo 191 da Constituição Estadual é muito clara no sentido de que o Município deve providenciar, ao lado do Estado e da coletividade local, a preservação, a conservação, a defesa, a recuperação e a melhoria do meio ambiente, atendidas as peculiaridades locais e regionais, em harmonia com o desenvolvimento social e econômico. E foi exatamente isso o que fez o município de Limeira, ao editar a legislação ora em análise.

De se destacar, outrossim, a inegável competência concorrente de que é dotado o município para assim proceder, nos termos do que dispõem os art. 23, III, IV e VI; art. 24, VI, VII e VIII; art. 30, I, II, VIII e IX, da Carta Magna, no exercício daquilo que se convencionou denominar competência legislativa suplementar, a qual, na dicção de Alexandre de Moraes, consiste na "autorização para regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: *interesse local* ("Direito Constitucional", Editora Atlas, 2003, p. 303).

E em nenhuma outra área da tutela de interesses locais se faz mais necessária a atuação supletiva do município, do que na preservação do meio ambiente, no âmbito de sua área territorial.

No caso específico da legislação ora em debate, é inegável que veio ela apenas complementar a lei estadual citada como violada pelos autores, na medida em que adaptou à realidade e para a defesa dos interesses locais de seus munícipes, a tímida proibição trilhada pela já citada lei estadual.

Nesse sentido, absolutamente oportunas as ponderações constantes do voto já proferido pelo ilustre

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Desembargador Jacobina Rabello, para quem: "Pretende-se que com a proibição de se queimar a vegetação em causa estaria a lei municipal a ultrapassar as fronteiras da limitada suplementação e a contrariar as existentes leis federal e estadual específicas, que permitiriam a queima. Contudo, entendimento mais demorado de sua leitura, sobretudo quando em linha de compatibilidade com as normas gerais, parece atuar exatamente no lado oposto, isto é, que ao invés de permitir a queima o que as leis federal e estadual fazem é proibi-la. Com efeito, nelas, a queima se torna algo excepcional, com tempo marcado para extinção".

No que concerne ao cunho protetivo do meio ambiente local, aliás o exclusivo destinatário da disposição legal ora atacada, forçoso se faz o reconhecimento de que a edição da norma hostilizada está em consonância com a mais autorizada interpretação doutrinária moderna, a respeito do tema, em que avulta a preocupação com a preservação do meio ambiente e com as nefastas conseqüências que sua degradação possam acarretar para o futuro da espécie humana.

Bem por isso, aliás, a Constituição Federal vigente, pelo que dispôs em seu artigo 225, assegurou a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo-lhe a condição de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade, indistintamente, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dissertando a propósito dessa norma constitucional, lembra Álvaro Luiz Valery Mirra, douto magistrado e emérito estudioso do tema, que "a Constituição de 1988, no art. 225, *caput*, atribuiu ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a qualificação jurídica de *bem de uso comum do povo* (...) O proprietário desses bens é



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a coletividade, o povo, à Administração Pública estando confiada a sua guarda e gestão. Deles podem se servir todas as pessoas, respeitadas as leis e os regulamentos. A atividade gestora do Poder Público, nesse sentido, se dá, via de regra, por intermédio de medidas de polícia administrativa, para restringir as formas de uso pela comunidade, a fim de assegurar o direito de todos utilizarem os bens comuns (...) Em termos atuais, portanto, não se admite mais a visão clássica e tradicional que tolera e permite a utilização dos bens de uso comum do povo por quem quer que seja, indiscriminadamente, de forma livre e competitiva, orientando-se, ao contrário, o ordenamento jurídico, para o gozo coletivo do meio ambiente pelas gerações atuais, de maneira solidária com as gerações futuras (...) Reconheceu, assim, o constituinte de 1988, expressamente, o direito de todos ao meio ambiente sadio e preservado em condições adequadas sob ótica ecológica. Trata-se à evidência, de um direito fundamental (...), o que significa considerar a sua proteção como indispensável à vida e à dignidade das pessoas - núcleo essencial dos direitos fundamentais" ("Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente", Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 37-39 e 53-55).

Destaca, ainda, o ilustre doutrinador, que o ordenamento jurídico pátrio em vigor "consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito difuso e fundamental da pessoa" (...), para concluir, com fundamento na lição do renomado professor francês Michel Prieur, que sua finalidade "comporta uma obrigação de resultado: a proteção da natureza e dos seus recursos, a luta contra as poluições e degradações ambientais e a melhoria da qualidade de vida" e que, portanto, pode atingir,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

indistintamente, os meios naturais e os próprios homens, "estes últimos na condição de titulares desse bem unitário de uso comum do povo", consistente em "prejuízo à integridade corporal das pessoas, a seus bens ou a seus direitos extrapatrimoniais individuais (...)" (op. cit. p. 59).

E por isso, para a efetiva implementação da proteção constitucionalmente assegurada ao meio ambiente, destaca o referido autor que "o texto constitucional impôs ao Poder Público o dever de atuar na defesa do meio ambiente, seja no âmbito legislativo, seja no âmbito administrativo e até no âmbito jurisdicional. Para tanto, a Constituição atribuiu ao Estado a incumbência de adotar uma série de ações e programas que, no seu conjunto, constituem a política ambiental do país (art. 225, § Iº), disciplinada em norma específica, a Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), e influenciada por documentos internacionais na matéria, especialmente as Declarações das Nações Unidas de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, e do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992. Observe-se que se a defesa do meio ambiente é um dever do estado, a atividade dos órgãos estatais na sua promoção é de natureza compulsória, envolvendo todos os entes federados, ao quais a Constituição de 1988 deu competência ambientais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (...)" (op. cit. p. 366-367).

Destarte, indubitável que a queima indiscriminada de canaviais apresenta-se nociva ao meio ambiente e à própria saúde humana, ao fazer editar a lei municipal que aqui se disse inconstitucional, o município de Limeira nada mais fez do que exercer sua competência suplementar para legislar sobre matéria relativa a meio



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ambiente, adaptando, para sua realidade local, as normas federais e estaduais já existentes sobre o assunto, atuando de forma corajosa, na defesa de um bem maior, constitucionalmente assegurado a todos que é o de viver em um ambiente sadio e ecologicamente preservado. Observou, de forma absolutamente escorreita, o dever imposto a qualquer um no sentido de preservar o ambiente e o bem-estar da população, dando aplicação a velho aforismo de realidade cada vez mais renovada, segundo o qual, em matéria de preservação do meio ambiente, cumpre pensar globalmente mas agir localmente.

Pelo exposto, não reconhecidas as alegadas contrariedades às Constituições Estadual e Federal de que padeceria a lei nº 3.963/05, do município de Limeira, pelo meu voto, julga-se improcedente a ação, cassada a medida liminar anteriormente deferida às fls. 183/186.

Canguçu de Almeida
Desembargador

**DECLARAÇÃO DE VOTO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N°
129.132.0/3-00
COMARCA DE SÃO PAULO**

Ação proposta pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP e Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º, da lei 3.963, de 22 de novembro de 2005, de Limeira, que proíbe toda e qualquer queimada de canaviais localizados naquele Município, e considera canavial (parágrafo único do mesmo artigo), "toda e qualquer plantação de cana-de-açúcar, seja de forma exclusiva por usinas ou através de arrendamento ou parceria agrícola com proprietários de terras, localizadas na zona urbana ou rural do Município" (f. 3), afrontados os artigos 23 e parágrafo único, nº 14,192 e parágrafo 1º e 193, incisos XX e XXI, da Constituição do Estado. Concedida a liminar (f. 183/186), a Câmara (f. 210/213) prestou as informações. O Prefeito, intimado, não se manifestou. A Procuradoria Geral do Estado manifestou seu desinteresse na defesa do ato (f. 206/207). Parecer, da d. Procuradoria de Justiça pela improcedencia da ação (fy242/257).

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

Apesar da aparente complexidade da questão, tenho que, considerando tratar-se de ação direta de inconstitucionalidade, a solução está no artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República do Brasil. Tal dispositivo estatui que aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber. Inequívoco que a queima de cana-de-açúcar nas áreas rurais do Município, associada às práticas agrícolas e ao preparo para a colheita, se circunscrevem a interesse local. O interesse estadual e o nacional apresentam-se em graus de média e longa distância, disciplinando amplas temáticas, sobre as queimadas, para evitar a poluição do meio-ambiente, de modo genérico para o Estado de maior e vago espectro, ainda, para a União. Há uma inescandível necessidade do Município legislar sobre essa matéria, pois são seus cidadãos, circunscritos ao seu território, que sofrem na saúde as conseqüências deletérias dessa prática, no mínimo, com perversos efeitos respiratórios, de modo notório, sobre crianças e idosos.

Desimportante, ademais, que haja lei estadual (de nº 11.241/02), dispondo sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar (regulamentada pelo Decreto 47.700, de 11 de março de 2003). O que resta saber é se o estatuído nessa legislação estadual, inclusive sobre a eliminação paulatina da queima, atende aos efetivos e conèretos interesses do Município na salvaguarda do bem-estar de sua



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

população. Cabe realçar que, em tema tão sensível como a tutela do meio-ambiente, necessária a convergência, para uma real concretude, da legislação dos três entes federativos, o que não é, em absoluto, vedado pela Constituição Federal. Veja-se que o inciso II, do artigo 30, dessa mesma norma, estatui competir, aos Municípios, complementar a legislação federal e estadual, no que couber. Ora, complementar a legislação é legislar e não se cingir a mera atuação executiva de normas estaduais e federais. A interpretação adequada é que, ao Município, considerado seu interesse local, cabe - e aí se presta a locução "no que couber"-, precisamente, nesse aspecto pontual de se tratar de seu interesse a proteção dos municípios, complementar a legislação federal e estadual que, diversamente, não são específicas, mas, obrigatoriamente, gerais.

Não há, por parte do artigo 1º, da lei 3.963, de 22 de novembro de 2005, do Município de Limeira, afronta aos artigos 23, parágrafo único, nº 14, 192, parágrafo 1º, e 193, incisos XX e XXI, da Constituição do Estado.

O referido artigo 23, apenas, dispõe que o Código de Proteção ao Meio-Ambiente terá hierarquia de lei complementar, posicionamento inócuo para o caso em exame.

Já o artigo 192 e o seu parágrafo 1º disciplinam o resguardo do meio-ambiente ecologicamente equilibrado, ante a execução de obras, atividades, processos produtivos, empreendimentos e



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4

exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, e, ainda, dispõem sobre a outorga de licença ambiental a ser feita com observância dos critérios gerais fixados em lei, além de normas e padrões estabelecidos pelo poder público e em conformidade com o planejamento de zoneamentos ambientais. Nenhuma dessas atividades veda ou descarta a legislação municipal supletiva e a atuação efetiva das prefeituras para a proteção ambiental. Nem a menção à observância dos critérios gerais fixados em lei, leva forçosamente à conclusão de que a lei deverá ser, exclusivamente, estadual. Primeiro, porque estaria em descompasso com o próprio inciso II, do artigo 30, da Constituição da República. Segundo, e principalmente, porque a Constituição Estadual não proíbe a legislação e a atuação municipais.

O próprio artigo 191, da Constituição do Estado de São Paulo, textualmente, diz que "o Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio-ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico". Evidencia-se, dessa norma da Constituição do Estado, que, para tais práticas, Estado e Município (registre-se a expressa inclusão deste último) convergirão legislativamente, porque, caso contrário, o conteúdo e a finalidade do dispositivo se mostrariam inúteis. Para uma real participação da



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9

coletividade e para uma real preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio-ambiente natural, artificial e do trabalho, é essencial a legislação em todos os níveis, mormente, como ainda diz esse mesmo artigo 191, para o atendimento das peculiaridades locais. Este encadeamento de propósitos harmônicos não pode excluir a legislação municipal que, ao contrário do que pretendem os autores, atende ao interesse e à peculiaridade local, com significado no preenchimento do vácuo legislativo e traduzido, reitere-se, na expressão "no que couber", o que, mais uma vez, leva a lembrar os incisos I e II, do artigo 30, da Constituição Federal.

Há, outrossim, a referência ao artigo 193, da Constituição do Estado e seus incisos XX e XXI, que, também, estariam sendo vergastados pela norma municipal impugnada, como acena a inicial. Mas, esse artigo se direciona a outorgar ao Estado o poder de editar lei para criar um sistema de administração de qualidade ambiental que, obviamente, se instala e tem a abrangência de sua esfera de competência, sem dispensar a legislação municipal. Veja-se que os incisos XX e XXI, que se afirma afrontados, são extremamente genéricos, resumindo-se ao controle e fiscalização de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos ou à realização do planejamento e do zoneamento ambientais, articulando planos, programas e ações, para tanto, considerando as características regionais e locais. Desse rol de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

propósitos e programas, muito sobra à concreta legislação municipal, que permita, no seu estreito âmbito territorial, obstar práticas que pontualmente degradam o já tanto ameaçado, meio-ambiente.

Buscar, ademais, qualquer desencontro entre as leis, municipal e estadual, no intuito de impingir à primeira descompasso com relação a segunda, é matéria nitidamente infraconstitucional, de nenhuma repercussão nesta demanda, cingida à perquirição da constitucionalidade.

Pouxietrvpto, julgolmjfrocendente a ação.

M#RCUS ANDRApE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL

VOTO VENCEDOR N° 12.922

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI N°
129.132.0/3-00 - LIMEIRA

Requerentes: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA
FABRICAÇÃO DO ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO-
SIFAESP e SINDICATO DA INDÚSTRIA DO AÇÚCAR NO
ESTADO DE SÃO PAULO - SIAESP

Requeridos: PREFEITO e PRESIDENTE DA CÂMARA DE
LIMEIRA

Vistos etc.

Nada mais seria necessário acrescentar aos robustos argumentos jurídicos expendidos pelos ilustres desembargadores que me antecederam.

Os desembargadores JACOBINA RABELLO e CAIO EDUARDO CANGUÇU DE ALMEIDA, sobretudo, trouxeram consistentes elementos de convicção quanto à improcedência da ação. O voto candente do Desembargador LAERTE NORDI praticamente esgotou os motivos ambientais que não deixam alternativa quanto à opção ecológica de se reconhecer a pertinência da lei limeirense que vedou a queima da palha de cana-de-açúcar.

Concordo com todos eles e ratifico tudo aquilo que já expus nos votos anteriores, nas ADINS de Ribeirão Preto.

Meu pedido de vista se fez exclusivamente para tentar estabelecer uma reflexão em torno à análise do tema, à luz da competência municipal para proibir a queima da palha de cana-de-açúcar.

Dois pontos estão a merecer uma atenta análise deste Colendo Órgão Especial.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

O primeiro deles é a condição de *entidade federativa* que o Município Brasileiro assumiu, a partir da Constituição Cidadã de 5.X.1988.

A partir daí, formata-se com outro *design SL* Federação Brasileira. O constituinte não pretendeu exercitar mera retórica ao incluir o Município dentre as pessoas jurídicas integrantes desta aliança entre autonomias federativas. O Município restou fortalecido e prestigiado e tem competência para disciplinar aquilo que lhe é próprio.

Evidente que só Limeira, assim como Ribeirão Preto, Piracicaba, Araras, Santa Bárbara d'Oeste, - antes que São Paulo se transforme no imenso canal em busca do etanol - sabem o que significa a reiteração dessa prática primitiva.

Uma lei como esta não faria sentido na Capital, onde as poluições são outras. Nem se diga que ao Município é vedado estabelecer restrições maiores do que as postas pela União ou Estado. Não há novidade alguma nisso. O Direito Urbanístico sempre reconheceu a cada cidade - e isso mesmo sob a ótica da normatividade fundante anterior a 1988 - restringir a ocupação do solo dentro de seus lindes. Proibido seria atenuar as exigências da Lei 6766/79, a Lei Lehman, do parcelamento do solo. Nunca se questionou a licitude de a lei municipal fixar parâmetros mais severos do que a lei federal. Sempre em nome do peculiar interesse do Município.

Não é diversa a situação presente. A lei estadual eufemisticamente veda a queima de cana. Só que, ao mesmo tempo, propõe leniência incompatível com os danos causados à saúde dos munícipes e à qualidade de vida regional. Legítima a atuação das cidades ao vedarem a continuidade daquilo que se mostra tão pernicioso.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

O segundo ponto a ser explorado é o de que o Estado de Direito Democrático e constitucional tem por corolário a existência de um Poder Judicial forte. Indiscutível a legitimidade do tribunal, no exercício da justiça constitucional, de definir *valores e princípios constitucionais permanentes*, inspirado nas opções do constituinte originário.

Ao examinar uma lide como a presente, impõe-se a cada julgador uma interpretação constitucional que leve em conta não apenas os *valores procedimentais* do processo, mas - de maneira efetiva e principalmente - as *questões de princípio*.

Os princípios constitucionais são destinados a uma *efetividade ótima* e isso depende dos tribunais. Como atividade cognoscitiva e valorativa, a interpretação visa obter o resultado mais correto, mais justo e mais adequado, não necessariamente coincidente com o que satisfaça a literalidade da norma. Pois a *interpretação constitucional "compreende agora o recurso não apenas às normas, mas também aos princípios, aos valores e às formas de argumentação"*¹.

O mundo inteiro assiste a uma tendência superadora do positivismo jurídico e o juiz - *guardião das promessas da Constituição* - no papel de intérprete da norma fundante exerce um sistema judicial que é muito diferente da anacrônica formulação silogística tradicional. É um sistema de produção normativo, autônomo e concorrente com o direito legal.

A Corte Constitucional de um dos mais respeitados dentre os Tribunais do Brasil - que é o Tribunal de Justiça de São Paulo - não pode desconhecer a *mutação qualitativa do papel do juiz*. Derruiu, em todo o mundo civilizado, a ortodoxia impediante de uma

¹ CRISTINA QUEIROZ, "Interpretação Constitucional e Poder Judicial - Sobre a epistemologia da Construção Constitucional", Coimbra Editora, 2000, Coimbra, p 31.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

hermenêutica propulsora da Justiça. Com ela, ruiu também o modelo positivista-logicista de interpretação e ainda a rigidez da separação entre legislação e aplicação do direito. Por isso é que o direito legal se converteu em verdadeiro direito jurisprudencial.

O pragmatismo do direito anglo-saxão já se apercebera da relevância dessa mutação. Mutação que torna o juiz o único intérprete categorizado a revelar o que pretendeu o constituinte. Pois *"A Constituição continua a ser aquilo que os juizes dizem que ela é. ... Já se afirmou que "a jurisdicionalização do direito constitucional está mesmo na base do moderno constitucionalismo, chegando a retomar-se a velha fórmula americana - a constituição é o que os juizes dizem - (juiz Hughes: We are under a constitution, but the constitution is what the fudge sau it is) e a definir-se a constituição como ato jurisprudencial"*².

O que a Constituição Brasileira de 1988 quis dizer em relação ao meio ambiente? Converteu-o em *direito fundamental*, é inequívoco. Não apenas isso. Explicitou-o como o primeiro *direito intergeracional* da ordem fundante no Brasil. O direito mais relevante, de maior dimensão, pois pertine à própria potencialidade de subsistência da vida no planeta. Direito que se abebera no alicerce da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Brasileira.

A perspectiva de neutralização de um direito fundamental das presentes e futuras gerações - este o verdadeiro tema da presente ação - impõe outra vertente interpretativa dos julgadores. A vontade do constituinte não foi apenas aquela do momento histórico de elaboração do pacto, mas uma vontade que tende a um fim. O objetivo do constituinte em relação à ecologia foi

¹ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, "Proteção do Ambiente e direito de propriedade", Coimbra Editora, Coimbra, 1995, p.143 e meu "Ética Ambiental", 2ª ed, Ed.Millennium, Campinas, 2003, p 29. //



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

preservar o que resta do território para a sobrevivência futura da humanidade. Esta visão teleológica da proteção do ambiente constitui verdadeiro princípio. E na ponderação de princípios, a primazia é de ser conferida à tutela da vida. Valor de maior relevância do que a visão estática e inflexível das competências repartidas pelo constituinte entre as entidades federais.

O juiz contemporâneo não pode se resignar a servir de subalterno das demais funções. Ele deve se compenetrar de sua vinculação a *"princípios éticos de justiça, reconhecimento que constitui justamente o ponto de partida para uma nova teoria - construtivista - da interpretação em direito constitucional"*³.

Sobre a ponderação de princípios, para que alguns sejam priorizados em detrimento de outros, o pensamento de Canotilho continua a servir de norte. Com a ressalva de que em Portugal não existe a quatripartição federativa da Constituição Brasileira. Canotilho não se deteve, portanto, sobre as competências constitucionais do Município. Cidade como ente da Federação é realidade desconhecida pelo direito luso.

O *construtivismo na interpretação judicial* é a tese de Ronald Dworking. Sua inspirada elaboração assimilou os *direitos fundamentais & princípios jurídicos*, ou seja, transformou os direitos fundamentais em *valores fundamentais*. O que ele propõe: *"nos casos constitucionais difíceis, a intervenção do poder judicial, que não lida com argumentos finalísticos de preferência subjetivas, mas com argumentos de princípios, referentes aos direitos fundamentais, é superior à própria intervenção legislativa. Ora, justamente, é essa interpretação baseada em princípios (principle-based) - ou "principlista" - que transfere a soberania do legislador para o intérprete. A Constituição democratiza-se. Abre-se à*

³ CRISTINA QUEIROZ, op.cit., idem, p.87.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

*interpretação, requerendo com isso uma interpretação construtiva, assente na crítica e na comunicação com os outros*⁴.

Ao se aferir a compatibilidade da Lei de Limeira com a ordem constitucional, é de se ter em vista que "A constituição em sentido moderno apresenta-se como uma ordem constitucional textualizada, o que significa, entre outras coisas, a preclusão de regras de direito costumeiro de natureza pré-constitucional e a sua substituição pelo direito constitucional não escrito, isto é, não textualizado, mas implícito no texto a interpretar e, inequivocamente, objeto de uma "intenção" e "decisão constituinte"⁵. Inequívoca a intenção e a decisão constituinte de enfatizar a tutela ao meio ambiente. Urgência que os dias presentes estão a evidenciar, com as transformações climáticas muito mais céleres do que o vão cientificismo conseguiu prever.

O povo, em sua sabedoria intuitiva, apercebeu-se também daquilo que é escancarado e vistoso: o nefasto uso do fogo, destruidor da biodiversidade e da vida, causador de moléstias, empobrecedor do solo, evidência que o assimila à mais aproximada visão dantesca. Por isso é que, nos municípios em que tais leis foram editadas - Americana, Ribeirão Preto e agora Limeira - quase a totalidade da população aplaudiu a lei. Ela resultou de consenso praticamente unânime. Ora, "povo não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo

⁴ CRISTINA QUEIROZ, op cit., idem, p.89.

⁵ CRISTINA QUEIROZ, op.cit, idem, p 112, a citar HANS HUBER, CHRISTIAN TOMUSCHAT, ULRICH SCHEUNER, FELIZ ERMACORA, KONRAD HESSE e P.J.GONZALEZ TREVIJANO.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

de interesse, como cidadão".⁶ Na seara de apreciação de compatibilidade de uma norma específica em confronto com o pacto fundante, não se pode recusar voz ao povo. Pois *"a competência objetiva de qualquer do povo para a interpretação constitucional é um direito da cidadania. Válido, também, afirmar que os direitos fundamentais são parte da base de legitimação democrática para a interpretação aberta, seja no tocante ao resultado, como no concernente ao círculo de participantes, pois, na Democracia liberal e participativa, o cidadão é intérprete abalizado da Constituição"*.⁷ Não se pretende, com isso, inferiorizar a relevância e a força persuasiva da leitura que da Constituição fazem os tribunais. O controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário *"constitui um delicado sistema de complementaridade entre a Democracia e o Estado de Direito"*.⁸ O que não se mostra adequado é desafinar o órgão judicial - em tema de peculiar interesse da população local - da harmonia detectada pelo exclusivo interessado e inspirador da norma. A falta de sincronia apenas intensificaria a consistência da argumentação de que o Judiciário, por sofisticar-se e sufocar-se em erudição, distanciou-se do povo, precípuo destinatário de seu mister e finalidade última para a qual esse Poder do Estado foi preordenado.

Há de se concluir, portanto, *"que a interpretação pela cidadania e a interpretação judicial se completam e interagem. O Judiciário do Estado Democrático nunca poderá ignorar o apreço conferido pela nacionalidade a um valor como a proteção do meio*

⁶ PETER HÄBERLE, traduzido por GILMAR FERREIRA MENDES sob o título "Hermenêutica Constitucional - A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição", Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p.37, nota 16.

⁷ JOSÉ RENATO NALINI, "Ética Ambiental", 2ª ed., 2003, Millennium, Campinas, p.23.

⁸ ALEXANDRE DE MORAES, "Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional", São Paulo, Atlas, 2002, nota 14, p.103. V



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

*ambiente. As questões constitucionais serão calibradas por essa hermenêutica de singular especificidade, que será impregnada pelo sentimento coletivo predominante naquele exato momento histórico*⁹.

Em síntese, duas ordens de idéias conduzem à improcedência da presente ação. Primeiro, diante da realidade constitucional pátria de que o Município é parte integrante da Federação Brasileira e dessa opção do constituinte resultam conseqüências. Viu a cidade muito reforçada a sua autonomia para a disciplina daquilo que lhe é pertinente.

Se assim não for, ou não se quiser entender, pondere-se que entre o princípio federativo e o princípio da tutela ao meio ambiente, este sobrepõe-se ao primeiro. Mesmo porque, o direito fundamental ao meio ambiente saudável é o primeiro interesse intergeracional explicitado pelo constituinte. Na ponderação de valores principiológicos proposta por Canotilho, a dimensão deste se encontra a anos luz em relevância, se cotejado com o formalismo das competências federativas.

No mais, conforme a sapiência do Desembargador LAERTE NORDI, cuja lucidez, descortino e objetividade farão dentre em breve falta imensa a este Órgão, tudo é uma questão de interpretação. A dicção do direito é um ato de vontade. Esta a riqueza ou a miséria da ciência jurídica. A argumentação pode servir a várias finalidades.

O exame da letra do artigo 1º da Lei 3.963, de 22.11.2005, do Município de Limeira, que proibiu toda e qualquer queimada de canaviais nos lindes da cidade, há de ser interpretada à luz do fundamento de validade de toda a normatividade infraconstitucional. Ou seja, a norma, objeto da interpretação, não se identifica apenas com o texto, antes se apresenta como resultado de um

⁹ JOSÉ RENATO NALINI, op cit., idem, p.23/24

\\



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

trabalho de *construção*, também chamado de *concretização*. Cabe ao juiz, ao examiná-la, exercer "*uma liberdade de opção (discretion) que opera, em termos pragmáticos, como uma verdadeira decisão. E como o texto é suscetível de comportar vários significados (: plurisignificatividade), é tarefa do juiz escolher de entre estes a norma a aplicar ou regra de decisão*"¹⁰.

O número possível de argumentos ou regras do discurso é ilimitado. O instrumento decisivo do método de interpretação não é mais a subsunção, mas a retórica e o argumento¹¹. "*A função do intérprete aplicador, mediador entre a consciência social e a tradição dogmática, corporifica-se na determinação do modo de aceder à compreensão do texto...entre outros motivos pela ponderação de princípios que, no final, o intérprete deverá escolher, na base da sua expectativa do consenso, como sua sensibilidade moral ou como consciência moral de todos aqueles que pensam de modo racional e justo*"¹².

Por último, não é verdade que se cuide de mera reiteração de casos idênticos, sobre os quais já se posicionou o Órgão Especial, em favor dos Sindicatos autores. É de se salientar que na ADIN 125.132.0/4-Americana, foram apenas dois os votos contra a queimada. Na ADIN 124.976.0/8-Ribeirão Preto, houve empate de 12 a 12 e coube ao Desembargador Presidente desempatar em favor dos Sindicatos.

Essa evolução evidencia a maturidade com que os doutos julgadores encaram a questão, agora à luz das catastróficas previsões de todos os cientistas do mundo. Suficiente para fazer com que o próprio titular do neo-imperialismo, renitente a firmar o Protocolo de Kyoto, se

¹⁰ CRISTINA QUEIROZ, op.cit, idem, p.123.

¹¹ CRISTINA QUEIROZ, op.cit., idem, p 153, a citar CHAÍM PERELMAN e ARTHUR KAUFMANN.

¹² CRISTINA QUEIROZ, op.cit., idem, ibidem, a citar JOSEF ESSER, PETER HÄBERLE, GUNTHER ELLSCHEID.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

curve a percorrer os países periféricos, para convencê-los de que o neo-colonialismo agora impõe a intensificação do cultivo de cana-de-açúcar para atender à demanda do Primeiro Mundo. A poluição, a destruição da biodiversidade, a eliminação das últimas manchas de vegetação nativa ficam para a conta do Terceiro Mundo.

A depender do resultado de demandas como esta, que ao menos se destine uma parcela dos lucros do setor sucro-alcooleiro a pesquisas para extrair alimento do bagaço de cana. A monocultura já não é tendência, senão realidade. Não há mais solo para produzir alimentos. Outra parcela, talvez, se reserve à fabricação de medicamentos para amenizar os males dos que padecem com a fuligem das queimadas ou para adquirir máscaras a serem utilizadas, preferencialmente, pelas crianças e pelos idosos.

Meu voto acompanha o dos ²eminentes desembargadores que já se posicionaram pela improcedência da presente ²ação direta de inconstitucionalidade.

t£^

RENATO NALINI



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTON. 11.212

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 129.132-0/3-00

REQUERENTES: Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP e Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP

REQUERIDOS: Prefeito Municipal de Limeira e outro

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Com a devida vênia, divergi da douta maioria e meu voto estava assim redigido:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP e Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP, em face do Prefeito do Município de Limeira e outro, apontando para a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei Municipal n. 3.963, de 22 de novembro de 2.005, que proibiu toda e qualquer queimada de canaviais localizados no Município de Limeira, por afronta aos artigos: 23 e parágrafo único, n. 14, 192 e parágrafo 1º e 193, incisos XX e XXI, da Constituição Estadual. Sustenta que o diploma legal proibiu o emprego de fogo nos canaviais, seja qual for a finalidade, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar, que é feito mediante autorização e controle do órgão público competente. Entende, em suma que houve usurpação da competência conferida ao Estado para legislar sobre meio ambiente, mesmo porque, relativamente à queima controlada de palha



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de cana-de-açúcar, como método despalhador para pré-colheita, o Estado já exerce sua competência legislativa, por meio das Leis 10.547/00 e 11.241/02.

Concedeu-se a liminar requerida, suspendendo, com efeito *ex nunc*, a vigência e eficácia do artigo 1º da Lei Municipal n. 3.963, de 22 de novembro de 2005, até o julgamento final da ação (fls. 183/186).

Citado, o Procurador Geral do Estado entendeu faltar interesse na defesa do ato impugnado, porque os dispositivos legais atacados cuidam de matéria exclusivamente local (fls. 206/207).

Nas informações prestadas, o Presidente da Câmara Municipal, defendeu a constitucionalidade da lei impugnada (fls. 210/213). O Prefeito, embora notificado, manteve-se inerte (fls. 204).

O parecer da Procuradoria-Geral de Justiça é pela improcedência da ação (fls. 242/257).

É o relatório.

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade foi proposta por duas entidades sindicais, com o intuito de ver declarado inconstitucional o artigo 1º, *caput* e parágrafo único da Lei n. 3.963, de 22 de novembro de 2005, do Município de Limeira, trasladada às fls. 172, que proíbe toda e qualquer queimada de canaviais localizados no município, definindo canavial como "toda e qualquer plantação de cana-de-açúcar, seja de forma exclusiva por usinas ou através de arrendamento ou parceria agrícola com proprietários de terras, localizadas na zona urbana ou rural do Município".



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Com razão as entidades sindicais. A questão versada nestes autos não é nova e, ainda que controversa, já conta com precedentes deste Órgão Especial, no sentido da inconstitucionalidade de leis semelhantes de outros municípios do Estado de São Paulo, a exemplo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 124.976.0/8, do Município de Ribeirão Preto, e de nº 125.132-0/4, do Município de Americana.

De fato, não prevê o direito brasileiro o controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal, havendo o Supremo Tribunal Federal, na ADI 347, em 20/09/2006, declarado a inconstitucionalidade, por violação do disposto no artigo 125, § 2º, da Constituição da República da expressão "Federal" do inc. XI do art. 74 da Constituição do Estado de São Paulo ("Art. 74. Compete ao Tribunal de Justiça, além de outras atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente ... XI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, contestado em face da Constituição Federal").

Em 15 de agosto de 1990, o STF havia concedido liminar que suspendeu, até o julgamento final da ADI 347, a vigência da expressão "Federal", constante do dispositivo legal da Constituição paulista.

Afirmou o Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto, que foi acompanhado pelos demais, que "A jurisprudência dessa Corte, consolidada antes do advento da Carta de 88, considerava inconstitucional uma tal disposição de Constituição estadual. No entanto, mesmo após a promulgação da nova Constituição, o entendimento permaneceu inalterado", razão pela qual votou para suprimir a expressão "Federal" do

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

artigo 74, inciso XI, da Constituição paulista, sem o qual o TJ-SP só pode analisar as leis ou atos normativos municipais ou estaduais com base na própria Constituição do Estado.

Mas não se ressentem a inicial da ação de ausência de interesse-adequação. Isto é, a contrariedade do dispositivo legal referido se dá relativamente à Constituição do Estado, e não à Constituição Federal.

A Constituição do Estado de São Paulo, no art. 23, § 1.º, item 14, considera como complementar o Código de Proteção ao Meio Ambiente. Isto é, competindo ao Estado, concorrentemente, legislar sobre proteção do meio ambiente, conforme disposto no art. 24, VI, da Constituição da República, lei dessa natureza terá de ser federal, estadual ou distrital, excluída a competência concorrente municipal. Assim, se a Constituição do Estado arrola como lei estadual complementar a que dispõe sobre a proteção ao meio ambiente, lei complementar municipal que trate do tema, em perspectiva, pode estar afrontando diretamente o art. 23, § 1.º, 14 da Carta Paulista.

Mais ainda, servem de parâmetros para efeito de controle de constitucionalidade os arts. 192 e § 1.º e 193, XX e XXI, da Constituição do Estado. Esses dispositivos determinam que a execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e da exploração de recursos naturais devem resguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuidam da outorga de licença ambiental, incumbem o Estado de *instituir lei* com o fim de controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que possam causar degradação do meio ambiente, adotando medidas preventivas ou corretivas e aplicando as sanções administrativas pertinentes e ainda de realizar o planejamento e o



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

zoneamento ambientais. Nesse sentido, lei complementar municipal que proíba queimada em áreas rurais do Município em questão, inclusive no que se refere ao preparo da terra para a colheita de cana de açúcar, pode estar contrariando diretamente os mencionados artigos da Constituição do Estado.

Cabível, pois, ação direta proposta neste Tribunal de Justiça, uma vez que o confronto do artigo da Lei Municipal é, primordialmente, com a Constituição do Estado, sem embargo de se estabelecer também com a Constituição Federal.

2. A competência legislativa do Município vem disposta no art. 30, I e II, da Constituição da República, cuidando o primeiro de estabelecer competência privativa do Município para legislar sobre assunto de interesse local, o antigo "interesse peculiar", e o segundo de conferir a este ente federativo uma competência suplementar, ou seja, de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Legislar sobre proteção ao meio ambiente, já se observou, é matéria de competência concorrente da União, Estado e Distrito Federal. Nesse sentido, não é deferido ao Município legislar, quer privativa quer concorrentemente, sobre o tema.

Dir-se-ia, então, que o legislador municipal de Limeira, ao editar a Lei n. 3.963/05 e, especificamente, o artigo Iº e parágrafo único, está complementando a legislação estadual existente, ou seja, Lei nº 10.547/2000 e Lei nº 11.241/2002, exercendo, portanto, lididamente competência ao Município conferida pelo já citado inciso II do artigo 30 da Constituição Federal.

ri



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mas assim não é.

Suplementar a legislação estadual é completá-la, adaptá-la a um interesse local. O legislador constituinte foi explícito, suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Há uma restrição a essa suplementação, no exato sentido de estar o Município autorizado a fazê-lo no que couber, vale dizer, completando a lei estadual para atender a um interesse local do município. Não se pode entender como exercício de competência suplementar lei municipal que disponha contra a lei estadual. Se, como é o caso, esta não proíbe queimada para a colheita da cana de açúcar, estabelecendo processo controlado para que aquela se efetue, sua proibição, "tout court", contraria a lei estadual.

Em suma, por não se conter o artigo 1º e seu parágrafo único, nos limites de verdadeira autorizada competência de suplementar lei estadual no que couber, mas, ao contrário, afrontando esta, ofende ele a Constituição Federal, mas, antes disso, a própria Constituição Estadual, em seus artigos 23, § 1º, 14, 192 e § 1º, 193, XX e XXI que cuidam de disciplinar as questões relativas à proteção do meio ambiente.

Quando do julgamento da aludida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 124.976, de Ribeirão Preto, ante votos proferidos em pedidos de vista que propunham a improcedência da ação, defendendo bravamente a proteção ao meio ambiente, tive oportunidade de observar que essa defesa, de resto preocupação de todos nós, já que, inseridos nele, se não cuidarmos do meio ambiente, com ele pereceremos, não devendo o tema ser tratado de forma paroxística, num inseqüente maniqueísmo de ser "a favor ou contra o meio ambiente", mas sim dentro das normas



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

constitucionais que definem a distribuição de competências para os entes federativos.

Enfatizei então as diferenças entre competência administrativa e legislativa do município (arts. 23, 24 e 30, I e II, da Constituição Federal). Procurei destacar a importância do princípio federativo da Constituição, colocado em seu texto como princípio fundamental da República Federativa do Brasil e verdadeira cláusula pétrea. Busquei salientar a relevância do municipalismo no direito brasileiro, adstrito, porém, à normatização constitucional. Tentei fazer ver por que a competência para legislar sobre a defesa do meio ambiente foi atribuída, concorrentemente, à União, Estados e Distrito Federal, e não, também, aos Municípios. Isto é, como no caso, em tela, para evitar a disparidade de legislação, ou seja, permitir um município as queimadas nas áreas rurais para a colheita da cana de açúcar e o outro não. A necessidade de uniformização das práticas dos municípios referentes à questão é que ditou que a competência para legislar tivesse caráter mais abrangente, não cingida ao interesse de um ou outro município. Lembrei, por fim, que se é necessário e conveniente proibir as queimadas, a União e os Estados podem emitir lei nesse sentido, não se justificando atropelar a Constituição para equacionar o problema.

3. De todo, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e parágrafo único da Lei n. 3.963 de 22 de novembro de 2005, do Município de Jundiaí, por ofensa aos artigos, 23, § único, n. 14, 192 e § 1º, 193, XX e XXI todos da Constituição do Estado de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Anoto que essa decisão já tem o condão de suspender a execução da mencionada lei, não havendo necessidade de que seja comunicada à Câmara Municipal para que o faça, pois o Supremo Tribunal Federal houve por bem declarar inconstitucional o parágrafo terceiro do artigo 90, da Constituição do Estado de São Paulo. Adotou a Corte Suprema jurisprudência dela própria, no sentido de reconhecer a competência do Tribunal de Justiça para julgar ação direta de inconstitucionalidade de norma municipal em face de dispositivos da Constituição Estadual (CF, artigo 125, parágrafo 2º), ainda que esses dispositivos consistam em reprodução de preceitos da Constituição Federal. Entendeu o Supremo Tribunal Federal, outrossim, que, por se tratar de representação de inconstitucionalidade, uma vez que, concluindo o Tribunal pelo conflito de normas, não mais se poderia cogitar da existência da lei impugnada, sendo, por essa razão, incabível a comunicação da decisão à Câmara Municipal (RE 199293/SP, rei. Min. Marco Aurélio, 19.5.2004).

WALTER DE ALMEIDA

ÍUILHERME



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

Requerentes: Sindicato dos Fabricantes de Álcool do Estado de São Paulo (SIFAESP) e Sindicato da Indústria do Açúcar do Estado de São Paulo (SIAESP)

Requeridos: Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal de Limeira

J? competência muntcipaC para CegisCar sobre meio ambiente é supCetiva, na esfera do interesse estritamente CocaC, não podendo tornar ineficaz Cei federaC ou estaduaC que pretenda suplementar (CF, art. 30, inc. II). Incidência do brocardo alemão "(Direito federaC corta direito Cocar.

Acompanho o voto nº 11.212 do eminente Desembargador Walter de Almeida Guilherme (relator) pelos fundamentos de fato e direito que seguem.

Conforme se verifica dos autos em exame, a norma do art. 1º da Lei Municipal nº 3.963, de 22/11/05, de Limeira, proibiu toda e qualquer queimada de canaviais no município, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita da cana-de-açúcar, que é feito mediante autorização e controle do órgão público competente.

Porém, segundo a doutrina, "Pela primeira vez em nossa



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

história política, a Constituição de 1988 contemplou o meio ambiente em capítulo próprio, considerando-o como *bem de uso comum do povo* e essencial à qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo, para as gerações presentes e futuras (art. 225). Referindo-se a Poder Público, a competência abrange os três níveis de Governo, mas a Carta distinguiu a *competência executiva comum*, que cabe a todos as entidades estatais (art. 23, VI), da *competência legislativa concorrente*, que é restrita à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, VI e VII). Aos municípios cabe apenas *suplementar* a legislação federal e estadual 'no que couber' (art. 30, II), o que significa que só podem fazê-lo nos assuntos de predominante interesse locar (Hely Lopes Meirelles **et alii**, *Direito Administrativo Brasileiro*, 32^a ed., Malheiros, 2006, cap. VIII, item 10, pág. 583, grifei; e *Direito Municipal Brasileiro*, 14^a ed., Malheiros, 2006, cap. IX, item 4, págs. 567-8).

Sem dissensão, já decidiu o colendo Superior Tribunal de Justiça que "Atribuindo, a Constituição Federal, a competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, cabe aos Municípios legislar supletivamente sobre a proteção ambiental na esfera do interesse estritamente local. A legislação municipal, contudo, deve se constringir a atender as características próprias do território em que as questões ambientais, por suas particularidades, não contem com o disciplinamento consignado na lei federal ou estadual. A legislação supletiva, como é cediço, não pode ineficacizar os efeitos da lei que pretende suplementar" (1^a T., REsp 29.299/RS, rei. Min. Demócrito Reinaldo, grifei, *JSTJ-Lex*, 67/74 e *RT*, 719/267).

De modo idêntico pronunciou-se o Pretório Excelso, ao dizer que "A defesa do meio ambiente deve ser exercida com respeito à



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

competência legislativa da União Federal" (Pleno, Rp 1.007/SP, rei. Min. Cordeiro Guerra, *RTJ*, 91/35 e *RT*, 543/247).

Não se cuida, portanto, de *assunto de predominante interesse local*, uma vez que a cana-de-açúcar, "planta herbácea da família das gramíneas (**saccharum officinarum**), que atinge de 2 a 5 m, originária da Ásia, é muito cultivada no Brasil para obtenção de açúcar, álcool combustível e aguardente, extraídos de seus colmos" (*Dicionário Enciclopédico Ilustrado Veja - Larousse*, I^a ed., Abril, 2006, vol. 5, pág. 514, grifei). De fato, "No que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do País e, certamente, de tudo mundo" (STJ, 2^a T., REsp 194.617/PR, rei. Min. Franciulli Netto, *RSTJ*, 168/182).

Cuida-se, no meu sentir, de assunto do interesse do Brasil, de competência legislativa *concorrente, restrita* à União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, VI e VII), *nunca aos municípios*, que tão-somente possuem competência legislativa *suplementar* (CF, art. 30, II), para *assunto predominante local*.

Aliás, o assunto cultivo da cana-de-açúcar *é de dimensão maior, ou seja, de interesse nacional*, como se verifica pela regra de experiência comum (CPC, art. 335).

Assim sendo, o Município não pode, a pretexto de exercer a sua *competência supletiva ou complementar*, legislar sobre Direito Ambiental com inobservância dos *princípios gerais* e das *diretrizes* fixadas pela União Federal e pelo Estado-membro.

É antigo o entendimento de que a atribuição de competência legislativa à União não exclui a do Município. A este "Não é lícito,



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

entretanto, *innovar*" (Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, 4ª ed., F. Bastos, 1948, v. I, n° 124, pág. 204). Isto porque, "A autonomia dos municípios é menor que a dos Estados, como a destes que a da União" (Sampaio Dória, *Direito Constitucional*, 3ª ed., Nacional, 1953, v. II, cap. II, pág. 47).

No mesmo diapasão, advertia o exímio Pontes de Miranda: "Onde a legislação estadual contradiz as normas gerais edictadas pela legislatura central, se anterior, está revogada; se posterior, peca pela inconstitucionalidade" (*Comentários à Constituição de 1946*, 4ª ed., Borsoi, 1963, t. I, art. 5º, n° 31, pág. 458).

Com efeito, interpretando a norma do art. 30, inc. II, da Carta Magna, o Professor José Afonso da Silva explica que o *assunto de interesse local* pode deixar "de ser de interesse local para adquirir uma dimensão maior, até mesmo nacional, sob certos aspectos" (*Comentário Contextual à Constituição*, 2ª ed., Malheiros, 2006, art. 30, n° 2, pág. 309).

Releva notar, neste passo, que "aqui fica evidente que se aprecia a relação entre a lei e o problema que se lhe apresenta em face do parâmetro constitucional" (conforme Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes, *in Controle Concentrado de Constitucionalidade*, 2ª ed., Saraiva, 205, item 3.6.5.1, pág. 272 e nota 303).

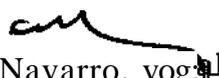
Daí por que entendo que a lei municipal **sub examine**, impondo a colheita da cana-de-açúcar sem queimar a palha, vale dizer, colher-se a cana crua, afronta normas da Constituição do Estado de São Paulo (arts. 23, par. único, item 14, 192, § Iº, e 193, incs. XX e XXI). Tanto assim que *também derroga* a Lei Estadual n° 11.241/03, diploma esse em harmonia com a Lei Federal n° 4.771/65.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

De resto, convém salientar que tal entendimento já tem precedentes em dois arestos emanados deste Órgão Especial (cf., p. ex., TJ-SP, Americana, ADIn n° 125.132-0/4-00, rei. Des. Corrêa Vianna, voto n° 17.925; TJ-SP, Ribeirão Preto, ADIn 124.976-0/8-00, rei. Des. Debatin Cardoso).

Pelo exposto, também julgo procedente o pedido, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade da lei em questão.


/ ^ Percecido Navarro, vogal

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA - ÓRGÃO ESPECIAL
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 129.132-0/3-00

REQUERENTE - SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO
DO ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO
E OUTRO

REQUERIDO - PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA E
OUTRO

V O T O Nº 7704

Debruça-se este Plenário, mais uma vez, sobre a questão da constitucionalidade de lei municipal que proíbe a queima da cana-de-açúcar.

Já votei pela inconstitucionalidade de norma idêntica, do Município de Ribeirão Preto.

E mantenho a minha convicção.

Pedi vista destes autos apenas para reforçá-la, pois do caso de Ribeirão Preto ao de Limeira um dado econômico recente veio escancarar, no meu sentir, a evidência de que o tema em debate não é de interesse local dos municípios.



Com efeito, nesse entretanto o etanol ganhou destaque mundial como combustível renovável e limpo, apto a combater o efeito estufa, e a fronteira da cana, em virtude disso, certamente avançará para além do que já vem avançando, no próprio Estado de São Paulo e nos Estados vizinhos (Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Goiás e Paraná), sobre as áreas de grãos, pastagem e laranja.

A Folha de São Paulo, na edição do último domingo - dia 18.03.2006, caderno dinheiro enfatizou essa tendência por assim dizer galopante, em matéria de página inteira.

Daí que falar, ainda mais nos dias de hoje, que a queima da cana-de-açúcar é assunto de predominante interesse local, passível de funda regulação por lei municipal, data *venia* é fantasiar, pela simples e elementar razão de que, para cada Município preocupado em proibi-la, haverá dez outros, circunvizinhos, antes preocupados em atrair o cultivo da doce gramínea para as terras de seus territórios e, com ele, as vantagens econômicas da indústria da fabricação do álcool.

Essa é realidade intransponível que a nossa responsabilidade de julgadores não pode ignorar e que nos compele a concluir, sendo mais regional do que nunca a questão, e em vias mesmo de se tornar interestadual - quiçá nacional -, pela

inconstitucionalidade de leis municipais que estão tentando resolvê-la e que não conseguirão fazê-lo pela via da proibição pura e simples das queimadas, se, na circunvizinhança a prática continuar ocorrendo, de modo controlado é verdade, todavia em molde de serem levados e trazidos a fuligem e seus propalados males pelos ventos que o legislador municipal jamais conseguirá frear...

Sob esse aspecto, a iniciativa de legisladores municipais proibindo a queimada da cana aproxima-se daquelas em que, à época da construção das caixas d'água pelas cidades do interior afora, intentavam revogar a lei da gravidade para levantá-las em terrenos baixos, por fás ou por nefas os preferencialmente desapropriáveis.

Adicione-se, a isso e aquilo, que, declarar constitucionais leis municipais proibitivas da queima, custará impor-lhes coexistência com a lei estadual que permite seja aquela praticada sob controle e cuja constitucionalidade jamais foi questionada !

Qual delas, sendo nessa medida válidas e eficazes, antes se aplicará no território municipal que estadual também é ?

Não há resposta para essa questão, que não passe pela inexorável declaração da nulidade ou

ineficácia de uma delas, exatamente em virtude do padecimento do vício da inconstitucionalidade por ação, mesmo porque não podem ambas, a um só tempo, ostentar forças obrigatórias excludentes para um mesmo pedaço de chão plantado.

E para mim é óbvio que, diante desse quadro, avulta a nulidade da norma municipal, porquanto, como já assentou este Plenário, inspirado na lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, "*a incompatibilidade vertical resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores*" (Relator: Rebouças de Carvalho - Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n. 19.772-0 - São Paulo - 11.05.94).

Aquele festejado constitucionalista deveras ensina, no seu Curso de Direito Constitucional Positivo (São Paulo, Malheiros, 2005, 24^a edição, páginas 46 e seguinte), que toda autoridade só na Constituição encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais, daí decorrendo o que se convencionou chamar princípio da supremacia da Constituição, do qual decorre o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica nacional, e dele a consequência de se dever daquele modo eliminar a incompatibilidade vertical entre normas tais, vez que ela não pode perdurar, "*porque contrasta com o princípio da coerência e harmonia das normas do ordenamento jurídico, entendido, por*

isso mesmo, como reunião de normas vinculadas entre si por uma fundamentação unitária".

Deixo para o fim observar que o juiz é homem comum que é levado a passar sua visão de mundo nos julgamentos que perpetra.

Pois o mundo primeiro da minha vida foi, justamente, o da região canavieira paulista, ao tempo em que, além de se queimar toda a área cultivada, ainda se incrementava o cultivo mediante o uso de agrotóxicos.

Assisti a substituição desses defensivos agrícolas que visivelmente afetavam não só a saúde dos que lidavam com a lavoura mas também dos que viviam próximos dela, por inofensivos controles biológicos das suas pragas.

E venho assistindo, nos últimos anos, crescentes racionalização e diminuição da queima da cana, mercê da aplicação da lei estadual antes referida, que tem por objetivo a cessação daquela prática deletéria e um mérito inegável, qual seja, o de promovê-lo de forma sustentada, vale dizer, mediante a estimulação do desenvolvimento de um amplo espectro de técnicas que permitirão, no médio prazo, a colheita inteiramente mecanizada daquele insumo.

Digo mais: foi a estadual uma lei que "pegou", isto é, que saiu do papel e vem sendo aplicada e sobretudo respeitada.

Isso eu ressalto porque leis simplesmente proibitivas da queima da cana, isto é, radicais em propósito inspirado por posições ambientalistas de igual vigor, tendem, neste país único na face da Terra, a se tornar um nada jurídico, porquanto estimulam um jogo de braço entre o convidativo desrespeito ao seu absolutista e no momento intangível preceito e a fiscalização nem sempre firme de seu cumprimento, posto ser local a disposição dos encarregados de cumpri-las e assim exposta a variações eleitorais, por exemplo que eu ora escolho por ser o mais nobre que me ocorre.

Não faltará disposição, de outra parte, para promover a trava da cobrança das vultosas multas que a lei limeirense unicamente prevê para o caso de ser descumprida.

A matuta capacidade de com satisfação e sucesso promovê-la, que de sobejo conheço na minha perene caipirice temperada com orégano, eu francamente preferiria fosse canalizada para alcançar o factível propósito da lei estadual, que, insisto, é a dotada de sustentabilidade, ou seja, do conceito adotado por organismos internacionais, que na, seara da preservação ambiental *"marca a afirmação de uma filosofia do*

desenvolvimento que, a partir de um tripé, combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica, como premissas da construção de uma sociedade justa e solidária" (PEDRO JACOBI, Meio Ambiente e Sustentabilidade, In [www.unifap.br/editais/2006/PMDAPP/sustentabilidade\[1\].pdf](http://www.unifap.br/editais/2006/PMDAPP/sustentabilidade[1].pdf)).

Essas as considerações que entendia necessário expressar para tornar a votar pela inconstitucionalidade de lei municipal que proíbe a queima da cana-de-açúcar, e, por conseguinte, pela procedência da presente ~~ADIN~~

Des. PALMA BISSON