

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 682**

PROJETO DE LEI Nº 11.647

PROCESSO Nº 70.899

De autoria do Vereador **JOSÉ CARLOS FERREIRA DIAS**, o presente projeto de lei altera a Lei 7.474/10, que veda queimadas nas áreas que especifica, para incluir zona rural e prever sanção aos infratores.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 05, e vem instruída com o documento de fls. 06.

É o relatório.

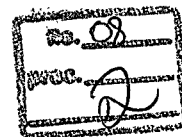
PRELIMINARMENTE:

Em caráter preliminar permitimos nos reportar ao projeto de lei que, aprovado pelo Legislativo, foi convertido na Lei 7.474/10, cuja análise jurídica desta Consultoria considerou, à época, ser a iniciativa legal e constitucional, mesmo porque até então não havia julgados alcançando a temática aventada no referido diploma legal.

Entretanto, o Direito é dinâmico, e analisando recente jurisprudência envolvendo o assunto, nos deparamos ser tanto a lei quanto a alteração apresentada, inconstitucional, encontrando embasamento no anexo acórdão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, transcrevendo o seguinte excerto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NORMA MUNICIPAL VEDANDO O EMPREGO DE FOGO NA DESPALHA DA CANA-DE-AÇÚCAR – EXERCÍCIO DE COMPLETÊNICA SUPLEMENTAR QUE, NA HIPÓTESE OFENDE O PACTO FEDERATIVO – PREVISÃO, PELO ESTADO-MEMBRO DE EXTINÇÃO GRADUAL E PLANEJADA DO MÉTODO DE COLHEITA – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

1. **Á despeito da existência de competência legislativa supletiva, não poderia a vereança elaborar norma jurídica contrária a aquela edificada pelo Estado membro ao qual pertence, sob pena de ofensa ao pacto federativo.**



2. Na hipótese em apreço, o que se constata é que o legislador municipal desbordou de sua competência legislativa suplementar ao elaborar norma que afronta diretamente plano elaborado pelo Estado-membro ao qual pertence, com a finalidade de extinguir gradualmente as queimadas em plantações de cana-de-açúcar.

Extrai-se do acórdão – ADIn 0276531-66.2011.8.26.0000 – que por maioria de votos julgou a ação procedente, que a norma dispõe “fica proibido, no Município de Mira Estrela, o uso de fogo para práticas silvo-agro-pastoris, principalmente, as destinadas ao preparo do solo para plantio, colheita de cana-de-açúcar, renovação de pastagens, queima de resíduos resultantes de exploração florestal e limpeza de rodovias”.

Sendo exatamente essa a medida intentada no projeto em destaque, ao buscar alterar a Lei 7.474/10, que embora não julgada inconstitucional, padece desse vício, consideramos, nos termos da atual jurisprudência, que a proposta culmina por lesar o princípio do pacto federativo, pois o Município está legislando sobre matéria afeta à União e ao Estado de São Paulo (art. 1º, c/c o art. 18 da Constituição da República), conforme demonstra a mencionada decisão judicial.

PARECER:

Face o exposto, e tendo como norte que neste estudo estamos revendo o teor do Parecer nº 359, exarado nos autos do Projeto de Lei nº 10.447, transformado na Lei 7.474/10; e que o texto que promove a alteração daquele diploma legal também incorpora o mesmo vício, o projeto é inconstitucional.

A matéria é de natureza legislativa, eis que busca alterar norma legal local, e quanto ao quesito mérito dirá o soberano Plenário.

DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do disposto no inc. I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Comissão de Políticas Urbanas e Meio Ambiente.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

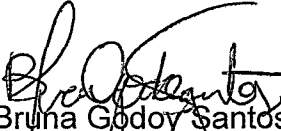


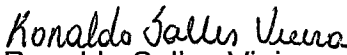
QUORUM:

simples (art. 44 *caput* da L.O.M.).

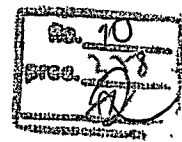
O quorum para votação é o da maioria

Jundiaí, 29 de agosto de 2014


Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

37



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

10

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0276531-66.2011.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que são autores SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO SIFAESP e SINDICATO DA INDÚSTRIA DO AÇUCAR NO ESTADO DE SÃO PAULO SIAESP sendo réus PREFEITO DO MUNICIPIO DE MIRA ESTRELA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRA ESTRELA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. RENATO NALINI, ANTONIO CARLOS MALHEIROS E ROBERTO MAC CRACKEN.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CORRÊA VIANNA, LUIZ PANTALEÃO, GONZAGA FRANCESCHINI, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, CASTILHO BARBOSA, CAUDURO PADIN, RUY COPPOLA, CAMPOS MELLO, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, LUIZ ANTONIO DE GODOY e FRANÇA CARVALHO, julgando procedente; e IVAN SARTORI (Presidente), DE SANTI RIBEIRO, GUERRIERI REZENDE, ELLIOT AKEL, ANTONIO CARLOS MALHEIROS (com declaração), GUILHERME G. STRENGER, RENATO NALINI (com declaração), ROBERTO MAC CRACKEN (com declaração), FERRAZ DE ARRUDA e RIBEIRO DA SILVA, julgando improcedente.

São Paulo, 30 de maio de 2012.

ARTUR MARQUES
RELATOR



10
11
PROJ. Nº 100

PODER JUDICIÁRIO
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0276531-66.2011.8.26.0000

Requerente: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ALCÓOL NO ESTADO DE SÃO PAULO – SIFAESP e SINDICATO DA INDÚSTRIA DO AÇÚCAR NO ESTADO DE SÃO PAULO – SIAESP

Requerido: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRA ESTRELA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRA ESTRELA

VOTO Nº 22.095

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NORMA MUNICIPAL VEDANDO O EMPREGO DE FOGO NA DESPALHA DA CANA-DE-AÇÚCAR – EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR QUE, NA HIPÓTESE, OFENDE O PACTO FEDERATIVO – PREVISÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DE EXTINÇÃO GRADUAL E PLANEJADA DO MÉTODO DE COLHEITA – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

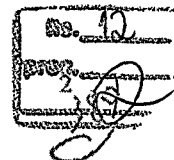
1. A despeito da existência de competência legislativa supletiva, não poderia a vereança elaborar norma jurídica contrária a aquela edificada pelo Estado-membro ao qual pertence, sob pena de ofensa ao pacto federativo.

2. Na hipótese em apreço, o que se constata é que o legislador municipal desbordou de sua competência legislativa suplementar ao elaborar norma que afronta diretamente plano elaborado pelo Estado-membro ao qual pertence, com a finalidade de extinguir gradualmente as queimadas em plantações de cana-de-açúcar.

3. Ação direta julgada procedente para o fim de declarar, com fundamento no art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo, a inconstitucionalidade do art. 1º, “caput” e seu §1º, da Lei nº 526, de 20 de novembro de 2008, do Município de Mira Estrela, com efeito ex tunc.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 526, de 20 de novembro de 2008, do Município de Mira Estrela, que trata, dentre outras disposições, da proibição do emprego de fogo na despalha da cana-de-açúcar como método de colheita no âmbito municipal.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0276531-66.2011.8.26.0000
Voto nº 22095



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Concedida liminar (fls. 283/285), sobreveio manifestação do Prefeito Municipal (fls. 296/299), da Câmara Municipal (fls. 319/325) e Procuradoria Geral do Estado (fls. 337/342).

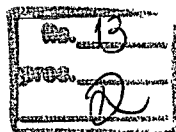
A d. Procuradoria de Justiça opinou pela improcedência da ação (fls. 344/367).

É o relatório.

2. A norma sobre a qual versa a presente ação direta (fls. 168/169), em seu artigo 1º, dispõe que *"fica proibido, no Município de Mira Estrela, o uso de fogo para práticas silvo-agro-pastoris, principalmente, as destinadas ao preparo do solo para plantio, colheita de cana-de-açúcar, renovação de pastagens, queima de resíduos resultantes de exploração florestal e limpeza de rodovias"*. Destarte, pelo teor do §1º, *"nos casos excepcionais que justifiquem o emprego do fogo em práticas silvo-agro-pastoris, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, nos termos das disposições legais vigentes"*.

Preliminarmente, os requerentes defendem a legitimidade ativa em razão da pertinência temática, argumentando que os efeitos da norma alcançam os interesses da classe ou categoria econômica por eles representada. Afirmam que norma inquinada prejudica a colheita e impede o abastecimento das indústrias do açúcar e do álcool.

No mérito, sustentam a inconstitucionalidade formal da norma. Isso porque, sendo a competência para legislar sobre meio ambiente concorrente, caberia à União editar normas gerais, restando aos Estados a competência complementar. Asseveram, pois, que o Estado de São Paulo já exerceu referida competência complementar ao editar a Lei nº 10.547/00 e a Lei



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

nº 11.241/02, que tratam, respectivamente, da queima controlada em práticas agropastoris e florestais, e da eliminação gradativa da queima controlada da palha da cana-de-açúcar. Afirmam que matéria de meio ambiente não é de interesse local, posto transcender o âmbito municipal, falecendo assim competência legislativa ao Município. Nesse sentido, alegam que o Município não poderia estabelecer proibições, como faz no art. 1º, caput, da norma objurgada, já que sua competência, nesse tema, restringe-se à administração e execução, conforme o art. 23, VI, da Constituição da República. Acrescem que é vedado ao Município proibir o que o Estado permite, sob pena de usurpação de competência legislativa. Fazem ainda considerações acerca da matéria de fundo, alegando, em síntese, que a sobredita proibição da queima inviabiliza as indústrias representadas sob o ponto de vista técnico da atividade.

O Prefeito do Município defende a constitucionalidade da norma ao fundamento de existir interesse local, na esteira de que o direito a um meio ambiente equilibrado decorre de norma constitucional (art. 225, CF), de sorte que o interesse econômico deve se compatibilizar à necessidade de sustentabilidade. Destarte, a norma inquinada apenas complementa a Lei Estadual nº 10547/00, encontrando arrimo no art. 23, incisos II, VI, VII e IX, da CF e, ainda, no art. 54, da Lei Federal nº 9605/98.

A Câmara Municipal segue a mesma linha argumentativa, inovando no que diz respeito à necessidade de se assegurar o denominado direito humano fundamental de terceira geração, que encontra guarida nos artigos 170, 193 e 225, todos da CF.

A Procuradoria Geral do Estado entende ser caso de improcedência na esteira de que, por se tratar de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, não cabia ao Município legislar sobre meio



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ambiente, tanto mais em afronta a norma geral editada pelo Estado de São Paulo (lei nº11241/02), que prevê a eliminação gradativa da queima de cana-de-açúcar.

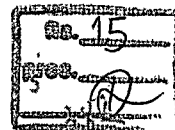
A d. Procuradoria de Justiça bate-se pela improcedência porque *"a expressão 'PODER PÚBLICO', lançada no artigo 225, caput, da Constituição da República, abrange tanto a Câmara Municipal quanto o Poder Executivo local. Ou seja, à Câmara Municipal e ao Poder Executivo municipal incumbem a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, do ponto de vista material e legislativo, embora não haja competência privativa ou exclusiva na defesa desse direito, porquanto o seu verdadeiro titular é a coletividade, por se estar diante de direito fundamental, metaindividual, de terceira geração"*. Logo, *"uma visão excessivamente formalista do Direito pode, de fato, conduzir à conclusão de que o Município está impedido de legislar para defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não há competência reservada apenas aos demais entes da Federação e, por isso, o argumento da existência de lei estadual a regular a questão em debate não é suficiente para caracterizar estrito interesse regional e alijar o interesse do Município"*.

Tecidas as ponderações necessárias e respeitados os entendimentos contrários, é caso de procedência da presente ação direta.

De proêmio, constata-se que a legitimidade das requerentes para figurarem no polo ativo da presente ação encontra amparo no art. 90, inciso V, da Constituição do Estado de São Paulo, revelando-se presente o requisito especial da pertinência temática, ou seja, a correlação entre o ato impugnado e os interesses que o legitimado representa.

No mérito, parte-se da doutrina de José Afonso da Silva, segundo o qual, *"mantida a forma federativa de Estado pela Constituição de*

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0276531-66.2011.8.26.0000
Voto nº 22095



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1946 e as demais que a seguiram, como a atual, a função legislativa do Estado brasileiro continuou repartida entre a União, os Estados-membros, Distrito Federal e também os Municípios. À União cabe pela Constituição de 1988 a função legislativa substancial, processual, monetária e financeira (art. 22) Ampliou-se, no entanto, a normatividade principiológica de sua competência (art. 24, §1º), o que também importou alargar a função legislativa suplementar dos Estados, Distrito Federal (art. 24, §§ 2º a 4º) e Município (art. 30, II)".¹

Destarte, referido constitucionalista é preciso ao esclarecer que "a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de 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".²

Uadi Lammêgo Bulos acrescenta que, "caso a União não regulamente, por meio de normas gerais, as matérias do art. 24 do Texto Maior, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem suprir tal inércia legislativa. (...) a municipalidade poderá suprir os vazios e omissões dos legisladores federal e estadual, inclusive quanto aos assuntos dispostos no art. 24. Dois são os requisitos para o exercício dessa especial tarefa de índole federativa: (i) acatamento aos modelos federal (Constituição da República) e estadual (textos constitucionais dos Estados-membros); (ii) rigorosa obediência ao princípio da predominância do interesse local. Deveras, apenas as necessidades imediatas do Município (interesses locais) sujeitam-se ao crivo da competência suplementar, ainda que a satisfação

¹ *Op.cit.*, pág. 70.

² - MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional*, 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 731.



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

delas se projete nos planos dos Estados-membros (interesse regional) e até da União (interesse federal). Ora, o poder supletivo, conferido pela Carta de 1988 às municipalidades, não serve de reduto para desvios de competências ou invasões inconstitucionais de atribuições. Possui um destino certo e incontestável: impedir que a inércia legislativa da União prejudique a vida do Município, paralisando serviços imprescindíveis, tais como transporte coletivo, polícia das edificações, vigilância sanitária de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação e uso do solo urbano, dentre outros temas que dizem respeito ao interesse local³”.

Portanto, apenas no caso de inexistir lei da União ou do Estado versando sobre o tema, admite-se ao Município competência legislativa plena, embora restrita aos assuntos de interesse local.

Na hipótese em apreço, o que se constata é que o legislador municipal desbordou de sua competência legislativa ao elaborar norma que afronta diretamente plano elaborado pelo Estado-membro ao qual pertence, com a finalidade de extinguir gradualmente as queimadas em plantações de cana-de-açúcar.

Neste e. Órgão Especial prevalece exegese no sentido de que “a regulamentação legislativa estadual, no caso, afasta a disposição de qualquer consideração sobre a forma de queima da cana-de-açúcar pelo Município, eis que a temática extravasa o interesse exclusivamente local, especialmente ao considerarmos, repita-se, que a Constituição do Estado outorga com exclusividade ao Estado o planejamento e zoneamento, considerando as condições típicas e locais (inciso XXI do art. 193)”⁴.

³ - BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 974-975.

⁴ ADIn TJSP nº 163.414.0/0-0. Rel. Des. OSCARLINO MOELLER
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0276531-66.2011.8.26.0000
Voto nº 22095



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Isso porque "adotar-se para a temática presente preocupações genéricas de defesa do meio ambiente para cada município, preocupação de todos, mas que ofenderia o princípio ditado a partir da Constituição Federal, passando pela Constituição do Estado, de se evitar uma disparidade de legislação, variável de município a município, em torno de queimadas em zonas rurais, quando a necessidade de uniformização das práticas, a partir da orientação estadual, torna a solução mais segura e constante".⁵

Portanto, "a matéria da queimada controlada é disciplinada pelas Leis Estaduais nºs. 10.547/2000 e 11.241/2002 e não compete ao Município dispor de forma diversa. A vedação municipal afronta a permissão controlada estabelecida pelo Estado, ente federal competente para legislar sobre o assunto e excede a competência supletiva".⁶

No mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Art. 1º da Lei Municipal nº 4.518, de 18 de dezembro de 2007, que proibiu a queima da palha da cana-de-açúcar, como método de auxílio de colheita, em toda a área do município de Mogi Mirim - Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, inc. VI da CF) - Estado exerceu a competência que lhe foi conferida pela CF (art. 193), editando a Lei nº 11.241/02, que visa proteção do meio ambiente e controle da poluição - Ação procedente.⁷

ADIN. Município. Meio ambiente. Atribuição legislativa complementar. Cana de Açúcar. Queima. Proibição em seu território. Inconstitucionalidade. Procedência⁸

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE IBIRÁ - Lei nº. 1.961, de 22.06.2010, que proibe a queima da palha da cana de açúcar para o preparo da colheita -

⁵ ADIn TJSP nº 124.976-0/8. Rel. Des. WALTER DE ALMEIDA GUILHERME.

⁶ ADIn TJSP nº 994.09.001612-2. Rel. Des. CAUDURO PADIN

⁷ ADIn TJSP nº 163.815-0/0-00 - PAULO TRAVAIN

⁸ ADIn TJSP nº 994.09.001612-2. Rel. Des. LAERTE SAMPAIO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0276531-66.2011.8.26.0000

Voto nº 22095



18
15

PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

*Alegada afronta aos artigos 23, § único, n.º 14; 192, § 1º; e, 193, incisos XX e XXI, da Constituição do Estado de São Paulo – Competência dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre meio ambiente em concorrência com a competência da União – Proibição que provoca graves repercussões na colheita – Reflexos na produção de álcool e açúcar, sendo o primeiro um biocombustível de importância transcendental no controle de emissões poluentes – Meio ambiente que será afetado por norma municipal que busca tutelá-lo – Repercussões de ordem econômica, social e de trabalho – Direitos também previstos e assegurados pela Constituição da República – Conflito de normas estaduais e municipais – Precedentes deste Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal – ADI julgada procedente – **DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL DE IBIRÁ DE N.º 1.961, DE 22 DE JUNHO DE 2010, CONFIRMADA A LIMINAR DEFERIDA ANTERIORMENTE E O SEU EFEITO 'EX NUNC'.**⁹*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 1.579/08 – MUNICÍPIO DE ITATINGA – VEDAÇÃO À QUEIMADA DA PALHA DA CANA DE AÇUCAR – PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE – LEGISLAÇÃO CONCORRENTE ENTRE UNIÃO E ESTADOS – PREDOMÍNIO DE INTERESSES – INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA MUNICIPAL CONTRÁRIA À LEGISLAÇÃO ESTADUAL – EQUILÍBRIO DA FEDERAÇÃO – AÇÃO PROCEDENTE¹⁰

*Ação Direta de inconstitucionalidade. Lei municipal vedando o uso de fogo na despalha da cana de açúcar. Matéria de legislação estadual (CE, art. 23, par. único, n. 14, e 193, inc. X e XI). Inconstitucionalidade declarada.*¹¹

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI – Proibição de queimada de canaviais – Inadmissibilidade – Não pode o Município, a pretexto de exercer a sua competência supletiva ou complementar, legislar sobre Direito Ambiental, sem a devida observância dos princípios gerais e das diretrizes fixadas pela União Federal e pelo Estado-membro – Julguram procedente a ação.¹²

Portanto, a despeito da existência de competência supletiva, não poderia a vereança elaborar norma jurídica contrária a aquela edificada pelo Estado-membro ao qual pertence, sob pena de ofensa ao pacto federativo. Em razão do exposto, é caso de se declarar, com fundamento no art. 144, da

⁹ ADIn TJSP nº 0364.618-32.2010.8.26.0000. Rel. Des. AMADO DE FARIA

¹⁰ ADIn TJSP nº 0311965-53.2010. Rel. Des. ROBERTO BEDAQUE

¹¹ ADIn TJSP nº 0314027-66.2010.8.26.0000. Rel. Des. BORIS KAUFFMANN

¹² ADIn TJSP nº 176.019-0/7-00. Rel. Des. Viana Santos

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0276531-66.2011.8.26.0000

Voto nº 22095



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Constituição do Estado de São Paulo, a inconstitucionalidade do art. 1º, "caput" e seu §1º, da Lei nº 526, de 20 de novembro de 2008, do Município de Mira Estrela, com efeito *ex tunc*.

Oportunamente, deverá a Câmara Municipal de Mira Estrela ser comunicada, na forma do artigo 90, § 3º, da Constituição Estadual.

3. Ante o exposto, julga-se procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, "caput" e seu §1º, da Lei nº 526, de 20 de novembro de 2008, do Município de Mira Estrela.


ARTUR MARQUES DA SILVA FILHO
Relator



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

VOTO Nº 20.948

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI Nº
0276531-66.2011.8.26.0000 – SÃO PAULO

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 – SIFAESP

Requeridos: PREFEITO e PRESIDENTE DA CÂMARA DO
MUNICÍPIO DE MIRA ESTRELA

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Vistos etc.

Respeitado o entendimento da Douta Maioria,
meu voto sustentava a posição de que esta Ação Direta
de Inconstitucionalidade é improcedente.

Propõem a presente ADIN o SINDICATO DA
INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ÁLCOOL DO ESTADO
DE SÃO PAULO – SIFESP e OUTRO, contra a Lei nº 526,
de 20 de novembro de 2008, do Município de Mira
Estrela, que proíbe o emprego de fogo na despalha de
cana-de-açúcar como método de colheita em todo
território municipal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI Nº 0276531-
66.2011.8.26.0000 – SÃO PAULO – VOTO Nº 20.948



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

O voto do relator sorteado, Desembargador ARTUR MARQUES DA SILVA FILHO, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da lei. No mérito, alegou que o diploma padece de vício por afronta a forma federativa do Estado.

Respeitado o entendimento acima esposado, meu voto é pela improcedência deste feito diante da flagrante constitucionalidade da legislação municipal.

Mencione-se, de início, que o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo evidenciou nítido avanço no trato desse tema, desde as primeiras ações diretas de inconstitucionalidade análogas.

O intuito da lei é o mais saudável e digno de encômios. É o Município a levar a sério a dicção fundante do artigo 225 da Carta Política, onde se atribui à sociedade e – indistintamente – às três unidades da Federação, a iniciativa de tutelar o meio ambiente.

Lúcida e responsável a previsão normativa do município, portanto.

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 o uso do fogo nas práticas silvo-agro-pastoris.

Dois pontos estão a merecer uma atenta análise deste Colendo 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* a 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.



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

Evidente que Municípios como Mira Estrela, Paulínia, Ribeirão Preto, Piracicaba, Araras, Santa Bárbara d'Oeste, - antes que São Paulo se transforme no imenso canavial em busca do etanol - sabem o que significa a reiteração da prática primitiva que é a queimada.

Uma lei como esta não faria sentido na Capital, onde as poluições são outras. Por isso é que permitir ou proibir queimada pertine ao peculiar interesse da cidade. São os moradores de Mira Estrela que suportam os males da queima. A fuligem que mata. A sujeira que angustia e cria neuroses, estressa e abrevia a vida. A queda sensível da qualidade existencial de todos os moradores da região. Por isso, legal e legítima a providência da Câmara local em proibir queimadas.

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 à luz da normatividade fundante anterior a 1988, quando o município não integrava a Federação com autonomia reforçada - restringir a ocupação do solo dentro de seus lindes. Proibido seria atenuar as exigências da Lei nº 6.766/79. Poucos os municípios que perceberam os malefícios da leniência na densificação populacional, na multiplicação de parcelamentos desconformes com as exigências urbanísticas. Nunca se discutiu a licitude de a lei municipal fixar parâmetros mais severos do que a lei federal. Sempre em nome do peculiar interesse do Município. Daquele que tenta evitar a favelização geral. Assim como agora há municípios que querem fugir da monotonia canavieira. Da monocultura que sufoca a pequena propriedade, expele de suas terras o lavrador tradicional e empobrece o solo.

Não é diversa, portanto, a situação presente. A lei estadual, eufemisticamente, veda a queima de cana.

[assinatura]



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

Só que 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. Quem sofre as conseqüências diretas dessa tragédia é que tem condições de disciplinar o uso do fogo dentro das fronteiras do município.

Mas ainda restassem dúvidas nas mentalidades mais afeiçoadas ao rigor da forma e outra ordem de raciocínio justificaria reconhecer a Mira Estrela o direito a preservar sua gente.

Pois a segunda vertente a ser explorada é a missão do Poder Judiciário neste século. A Constituição consagra o Estado de Direito de índole democrática. Esse paradigma do 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*, à luz das 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 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*.

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

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, de há muito e em todo o mundo civilizado, o modelo positivista-logicista de interpretação e também a rigidez da separação entre legislação e aplicação do direito. Por isso é que o direito legal se converteu em direito jurisprudencial.

O pragmatismo do direito anglo-saxão já percebera a relevância dessa 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 juízes 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 juízes dizem – (juiz Hughes: We are under a constitution, but the constitution is what the judge say 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*. Não apenas isso. Explicitou-o como o primeiro *direito intergeracional* da ordem fundante no Brasil. O direito mais relevante, de maior dimensão, pois

² 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.

[assinatura]



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

pertine à própria potencialidade de subsistência da vida no planeta.

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 a do momento histórico de elaboração do pacto, mas uma vontade que tende a um fim. 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 serve de inspiração. Com a ressalva de que em Portugal não existe a quatripartição federativa da Constituição Brasileira. Canotilho, em sua festejada obra, não poderia e nem deveria se deter, portanto, sobre as competências constitucionais do Município.

O *construtivismo na interpretação judicial* é a tese de Dworking. Ele assimila os *direitos fundamentais a princípios jurídicos*, ou seja, transforma 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*

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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

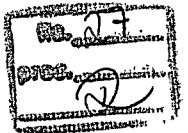
princípios, referentes aos direitos fundamentais, é superior à própria intervenção legislativa. Ora, justamente, é essa interpretação baseada em princípios (principle-based) – ou “principlista” – que transfere a soberania do legislador para o intérprete. A Constituição democratiza-se. Abre-se à interpretação, requerendo com isso uma interpretação construtiva, assente na crítica e na comunicação com os outros”⁴.

Ao se aferir a compatibilidade da Lei de Mira Estrela 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 cêleres do que o vão cientificismo poderia 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 aproxima da idéia de inferno. Por isso é que, nos municípios em que tais leis foram editadas – Americana, Ribeirão Preto, Limeira, Paulínia e agora Mira Estrela – quase a totalidade da população aplaudiu a lei. Ora, “povo não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere

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

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 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 é possível 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, precipuo

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 Antonio 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.



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

destinatário de seu mister e finalidade última para a qual preordenado.

Há de se concluir *“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 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.

A primeira delas é a categoria constitucional do Município. Ele é hoje – e por vontade do constituinte – parte integrante da Federação Brasileira e isso tem conseqüências concretas. Viu enfatizada, consolidada e reforçada a sua autonomia para a disciplina daquilo que lhe é pertinente.

Se assim não for – e aqui a segunda legitimação da postura local proibitiva de queimadas – 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 a este conferida se encontra a anos-luz em relevância, se cotejado com o formalismo das competências federativas clássicas.

No mais, conforme a sapiência do Desembargador LAERTE NORDI, cuja lucidez, descortino e objetividade fazem falta imensa a este Órgão, tudo é uma questão de interpretação. A dicção do direito é um

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



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

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 nº 526, de 20 de novembro de 2008, do Município de Mira Estrela, que proibiu toda e qualquer queimada para práticas silvo-agro-pastoris, entre elas colheita de cana-de-açúcar 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 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 (plurisignificativdade), 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

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



posicionou o Órgão Especial, em favor dos Sindicatos autores. É de se salientar que na ADIn nº 125.132.0/4-Americana (julgada aos 03.05.2006), foram apenas dois os votos contra a queimada. Na ADIN nº 124.976.0/8-Ribeirão Preto (julgada aos 24.01.2007), houve empate de 12 a 12 e coube ao Desembargador Presidente desempatar em favor dos Sindicatos. Finalmente, na ADIN nº 129.132 de Limeira (julgada aos 21.03.2007), reconheceu-se a prevalência do interesse coletivo em relação ao interesse localizado – embora legítimo – do setor sucroalcooleiro.

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 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 destinadas a encontrar método 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 deva reservar 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.

Os empresários conscientes não desconhecem essa realidade. Tanto que já se inclinam a eliminar o método rudimentar da queimada e a mecanizar seus canaviais. Excluem, com isso, outro grande entrave ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

ingresso do etanol brasileiro no mercado europeu e americano: a acusação de que os canaviais empregam mão-de-obra em condições indignas das conquistas laborais do mundo civilizado. Não haverá qualquer prejuízo para o setor, interessado em obter consumidores do combustível verde, que não pode chegar ao Primeiro Mundo enfumaçado pela fuligem das queimadas, nem obscurecido pela acusação de uso de mão-de-obra análoga à da escravidão.

Se os legisladores de Mira Estrela propõem uma alternativa ao descontrole quanto à utilização do emprego de fogo nas práticas silvo-agro-pastoris desenvolvidas no Município, devem merecer o apoio da Justiça.

Diante da iminência da revogação meramente parcial do Código Florestal, cumpre a este Tribunal de Justiça desempenhar a missão de zelar pelas gerações do porvir. De rigor, a continuidade desta Corte no empenho de incentivar a proteção das florestas e das outras formas de vegetação que milagrosamente subsistem no tão desmatado Estado de São Paulo.

Por estes fundamentos é que, malgrado a magnanimidade da Douta Maioria, o meu voto era no sentido de julgar improcedente a presente ação direta, para que permanecesse no ordenamento a Lei Municipal nº 526, de 20 de novembro de 2008, do Município de Mira Estrela.


RENATO NALINI



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 26.531

Ação Direta de Inconstitucionalidade

nº 0276531-66.2011.8.26.0000

Comarca: 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 Mira Estrela e
Presidente da Câmara Municipal de Mira
Estrela

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ouso divergir do Relator, pelas razões
a seguir expostas.

Acompanho as razões já expendidas no
voto proferido pelo eminente Desembargador Renato
Nalini nos autos da Ação Direta de
Inconstitucionalidade nº 0311965-53.2010.8.26.0000
(990.10.311965-7), julgando improcedente a referida
ação, e acrescento:

[Handwritten signature]



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A presente ação coloca em confronto dois direitos constitucionais fundamentais: direito ao meio ambiente e o direito ao trabalho.

Dessa forma, ocorrendo o confronto entre princípios constitucionais, um deles poderá ceder no caso concreto.

Saber se a queima da palha de cana-de-açúcar, como preparo para o plantio e colheita da cana-de-açúcar, são causa ou não de danos ao meio ambiente é questão por demais polêmica, sendo certo que há posições bem fundamentadas nos dois sentidos.

O próprio Poder Executivo já se manifestou no sentido de que, atualmente não há interesse social e não existe tecnologia que permita a colheita mecanizada, sobretudo em áreas de alta declividade, a queima de palha de cana-de-açúcar, tem de ser tolerada, até a inversão dessa situação de fato.

Cita-se, por oportuno, acórdão desta Corte, que assim dispõe sobre o tema:

"inexistindo dado científico concreto, o Judiciário não pode paralisar a atividade canavieira do Estado que dá, pelo menos, quinze milhões de empregos diretos e indiretos, especialmente nesta quadra em que



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



o desemprego no Estado já alcança 6,4% da população economicamente ativa (JTJ 213/12).

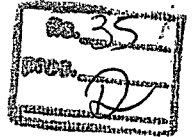
Exatamente por estas razões é que foi editada a Lei n° 10.547/2000 disciplinando o emprego do fogo no Estado, proibindo-o em áreas de florestas e demais formas de vegetação, delimitando, igualmente, as áreas e as hipóteses passíveis de realização de queima controlada, observada uma distância mínima dos centros urbanizados, sempre mediante autorização da Secretaria do Meio Ambiente, para o qual se faz necessário o cumprimento de uma série de exigências tendentes a assegurar a preservação ambiental.

No mesmo sentido, dispôs a Lei n° 11.241/2002, ao tratar, especificamente da "eliminação do uso do fogo com método despalhador e facilitados do corte da cana-de açúcar", estabelecendo condições, locais, horários, etc. Em que será permitida a queima preparatória do corte de cana, com supervisão das autoridades ambientais (DEPRN, CETESB e Polícia ambiental - art. 6°, §2°, c/c 8°, III, do Decreto 47.700/2003), que podem inclusive determinar a sua suspensão (a exemplo do que determinado na Lei 10.547/2000):



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



"...constatados e comprovados risco de vida humana, danos ambientais ou condições meteorológicas desfavoráveis", ou "a qualidade do ar, atingir, comprovadamente, índices prejudiciais à vida humana, constatados segundo o fixado no ordenamento legal vigente" ou " os níveis de fumaça originado da queima, comprovadamente, comprometam ou coloquem em risco, operações aeronáuticas, rodoviárias e de outros meios de transporte" (art.7º).

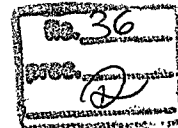
Determina a citada lei, ainda, que, o Poder Executivo em conjunto com os Municípios e sindicatos rurais, devem estudar projetos e soluções para a requalificação dos trabalhadores, evitando os impactos sociais, políticos, econômicos e culturais decorrentes da eliminação da queima da palha de cana-de-açúcar, a permitir desenvolvimento de novos equipamentos que permitam a manutenção dos empregos no campo e aproveitamento energético da queima, de modo a possibilitar a geração de energia elétrica (art. 10).

Dessa forma, a legislação municipal ora atacada não padece de inconstitucionalidade, haja vista haver tentado buscar um equilíbrio entre os dois direito fundamentais em confronto.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Isto posto, pelo meu voto, julgo
improcedente a ação.

Antonio Carlos Malheiros
ANTONIO CARLOS MALHEIROS



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0276531-66.2011.8.26.0000
Voto nº 13347

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 Mira Estrela e Presidente da Câmara Municipal de Mira Estrela

DECLARAÇÃO DE VOTO

Com o devido respeito, pelo meu voto, em que pese o culto e erudito posicionamento dos Nobres Desembargadores com votos vencedores, ousou discordar do entendimento da Douta Maioria.

Em breve síntese, o sindicato requerente pretende a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo de lei municipal (Lei nº 526, de 20 de novembro de 2008), na parte que proíbe a queima da palha de cana-de-açúcar no Município de Mira Estrela.

E, no caso em apreço, não se olvida, que a questão relativa à proteção do meio ambiente alça contemplação de maior amplitude, na medida que se trata de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade da vida, competindo a todos, Poder Público em toda sua complexidade e a coletividade, promover sua defesa e proteção a fim de permitir a sua adequada e regular fruição



2

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pelas gerações presentes e futuras, em efetiva consonância ao princípio da solidariedade intergeracional.

Nesse diapasão, em v. Acórdão proferido pela Colenda Câmara Reservada ao Meio Ambiente, na apelação nº 9213782-64.2005.8.26.0000, restou registrado que:

"A primazia é conferida ao único direito intergeracional nela explicitado: o direito ao meio ambiente. O direito ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é assegurado não apenas aos viventes, mas também aos herdeiros do porvir, ou seja, às futuras gerações. Por isso mesmo é que não se pode cotejá-los para prestigiar outros direitos, igualmente legítimos, mas que não tenham essa dimensão intergeracional."

No mesmo sentido, vide: Apelação 0001740-58.2004.8.26.0614 - Órgão julgador: Câmara Reservada ao Meio Ambiente - Data do julgamento: 25/11/2010.

Nesse diapasão:

"Direito ao Meio Ambiente. O objeto de tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerando nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa a proteger é a qualidade do meio ambiente, em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato - que é a qualidade do meio ambiente - e outro mediato - que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão "qualidade de vida". O artigo sob nossas vistas declara que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado". Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

qualificado. O direito que todos temos é a qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. Isso é que a Constituição define como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.¹ (os grifos não constam do original)

O artigo 225, "caput", da CF/88, é expresso ao determinar a proteção ao meio ambiente, valendo ressaltar que tal preceito deriva de outras disposições de ordem constitucional de natureza fundamental, especialmente da dignidade da pessoa humana (fundamento da República Federativa do Brasil - artigo 1º, inciso III, CF/88), e, principalmente, do próprio direito à vida, cláusula pétrea prevista no próprio artigo 5º, "caput", da Magna Carta.

Ademais, de extremo rigor registrar que o meio ambiente é, na verdade, direito fundamental, especificamente, de terceira geração, conforme já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal (RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/09/1995; MS 22.164-0, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17/11/1995 e RTJ 155/206).

Registre-se, ainda, por ser de rigor, que não se nega que a queima de palha de cana-de-açúcar é fato que pode ensejar prejuízos ambientais e, assim sendo, caracterizando-se a conduta hábil a determinar dano, obrigatória é a adoção de providência no sentido de evitá-la.

¹ Comentário Contextual à Constituição; José Afonso da Silva - São Paulo: Malheiros, 2007, p. 638/637



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Além do mais, não se mostra admissível a alegação da inconstitucionalidade de norma que tem por preceito precípua atender a própria proteção ao meio ambiental sadio e sustentável, sob pena de efetivo retrocesso legislativo e, assim, com essa postura, promover afronta ao princípio da proibição do retrocesso ecológico e inobservância do disposto na Carta Magna 1988.

Assim, a questão relativa ao meio ambiente, seja para sua preservação, defesa ou reparação, é de alta magnitude, pois inerente à coletividade, devendo ser protegido por esta última, bem como, conforme já mencionado, pelo próprio Poder Público, este em toda a sua plenitude, isto é, no âmbito executivo, legislativo e judicial.

A doutrina, sobre o tema, tece os seguintes comentários, a saber:

"A Constituição Federal de 1988 consagrou como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

*Assim, o caput do art. 225, o texto constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, que possui regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum."*²

A Constituição Federal de 1988, atenta a essa natureza de direito fundamental, além do artigo 225,

² Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, 24ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2009, pág. 839.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"caput", que já determina tal condição, estabeleceu em seu artigo 23, um rol de hipóteses em que todos os entes da federação possuem, de forma concorrente, competência administrativa (executiva) tudo para fins de determinar a mais ampla e efetiva proteção ao meio ambiente.

O artigo 23, "caput", da CCF/88 dispõe que:

"É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:" (o grifo não consta do original)

O mesmo artigo 23, da CF/88, agora em seu inciso VI, que compete aos entes políticos:

"proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;" (o grifo não consta do original)

Desta forma, verifica-se que a proteção do meio ambiente é matéria que pode ser tratada por todos os entes políticos de forma concorrente, ou seja, permitindo que todas as pessoas políticas promovam atos sobre os assuntos arrolados no mencionado artigo 23, da CF/88.

Assim, verifica-se que o Poder Constituinte Originário impôs combinação de esforços dos entes federativos para aumentar a tutela dos interesses arrolados no supra mencionado dispositivo constitucional, dentre eles, o meio ambiente.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, a doutrina, de forma categórica, apresenta os seguintes ensinamentos, a saber:

"Aqui, o constituinte cuidou de competências materiais - executivos, ou administrativas - comuns a todas as entidades estatais. Por competência comum, deve-se entender aquela que pode ser exercitada por todos os entes da federação concomitantemente; no seu exercício ordinário; no seu exercício ordinário, deve-se notar, inexistente hierarquia ou exclusão, salvo expressa disposição constitucional."³

"Para a defesa e o fomento de certos interesses, o constituinte desejou que se combinassem os esforços de todos os entes federais; daí ter enumerado no art. 23 competências, que também figuram deveres, tal a de "zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público", o de proteger o meio ambiente e combater a poluição, melhorar as condições habitacionais e de saneamento básico, proteger obras de arte, sítios arqueológicos, paisagens naturais notáveis e monumentos, apenas para citar algumas competências/incumbências listadas nos incisos do art. 23. Essas competências são chamadas de concorrentes, porque os vários entes da Federação são tidos como aptos para desenvolvê-las."⁴

"Trata-se de competência material relativa à prestação de serviços da mesma natureza da competência prevista no art. 21, com a diferença de que está é exclusiva da União, enquanto aquela é comum dela, dos Estados, Distrito Federal e Municípios. "Competência comum" significa que a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência

³ Comentários à Constituição Federal de 1988; Coordenadores científicos: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura e Graziela - Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 565.

⁴ Curso de Direito Constitucional; Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco - São Paulo: Saraiva, 2009, p. 870.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de outra - até porque aqui se está no campo da competência-dever, porque se trata de cumprir a função pública de prestação de serviços à população. Liga-se igualmente com o art. 24, onde se dá competência legislativa concorrente sobre as matérias arroladas. O art. 23 dispõe sobre o conteúdo das matérias indicadas; o art. 24 define a forma normativa que se lhes dá.¹⁵

Destaque-se que tudo o quanto acima ressaltado também possui vinculação à Constituição do Estado de São Paulo, uma vez que, nos seus artigos 191 ao 204, dispõe sobre matérias relativas à proteção do meio ambiente, atribuindo tal tarefa não só o Estado, mas também a toda coletividade e aos Municípios.

Ressalte-se, ainda, que não houve qualquer ingerência no campo da concorrência legislativa, pois não houve a edição de matéria geral a respeito de proteção ambiental, mas, sim, como dito, de matéria específica, qual seja, proteção do meio ambiente na comercialização, na troca e no descarte de óleo lubrificante, de modo que não houve ingresso em matéria legislativa reservada ao outro ente da federação.

A questão da competência legislativa deve ser apreciada sobre a exegese dos artigos 24 e 30 da CF/88, isto é, enquanto o primeiro arrola as competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal para legislar, principalmente, sobre proteção do meio ambiente (artigo 24, inciso VI), o segundo autoriza o Município a

¹⁵ Comentário Contextual à Constituição; José Afonso da Silva - São Paulo: Malheiros, 2007, p. 273.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (artigo 30, inciso II), assim, a lei impugnada, que dispôs sobre proteção do meio ambiente na comercialização, na troca e no descarte de óleo lubrificante, não ingressou na matéria ambiental de forma genérica, mas apenas promoveu regulamentação suplementar e nitidamente específica, não ofendendo a competência legislativa de qualquer outra Unidade da Federação, mas, pelo contrário, exerceu preceito constitucional dentro dos limites próprios e atinentes ao seu campo de atuação. Nesse sentido:

"3. Competência Legislativa Suplementar. A Constituição não inseriu os Municípios no campo da legislação concorrente estabelecido no art. 24, em cujos parágrafos normatiza sobre a relação entre normas gerais e legislação suplementar. No entanto, admite, no inciso II do art. 30, a competência municipal para legislar suplementarmente à legislação federal e estadual, no que couber. É certo que o art. 24 não comporta legislação suplementar à legislação estadual, porque aí a suplementação é exclusivamente em face de norma geral federal. É certo também que nem toda matéria prevista no art. 24 tolera interferência municipal, para que se pudesse inserir os Municípios lá, juntamente com Estados e Distrito Federal. Mas em matéria de educação, cultura, ensino e desporto, assim como nas hipóteses de defesa do meio ambiente, é viável a suplementação municipal de legislação federal como de legislação estadual. Em síntese, a competência suplementar do Município só pode verificar-se em torno de assuntos que sejam também de interesse local, além de sua dimensão federal ou estadual." ⁶ (os grifos não constam do original)

⁶ Comentário Contextual à Constituição; José Afonso da Silva - São Paulo: Malheiros, 2007. p. 309



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, também pelo motivo acima esposado, não há que se argumentar acerca de vício de iniciativa, pois a lei impugnada não impõe situações ou invade esfera relativa à execução de atos pela Administração Pública, ao contrário, dispõe sobre mecanismos para melhor proteger a interesse coletivo, difuso e fundamental.

Vale destacar, também, que o artigo 225, "caput", da CF/88, assevera que a tutela do meio ambiente também compete ao "Poder Público", sendo que nesta expressão genérica está toda a gama de entidades e órgão, da administração direta e indireta, bem como dos respectivos Poderes, dentre eles, por lógica, o Legislativo, nas suas respectivas esferas, legitimando, assim, por consequência, a Câmara Legislativa Municipal, dentro de uma das suas funções típicas, a de legislar, o dever indispensável de proteger o meio ambiente.

O Culto e Douto Desembargador Renato Nalini, em demanda assemelhada, com precisão, asseverou que:

De rigor o estabelecimento de uma reflexão mais abrangente em torno à análise do tema, à luz da competência municipal para proibir a queima da palha de cana-de-açúcar. Nesse sentido, dois pontos merecem cuidadosa análise.

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

A partir daí, formata-se com outro design a Federação Brasileira. O constituinte não pretendeu exercitar mera retórica ao incluir o Município dentre as pessoas jurídicas integrantes desta aliança entre autnomias



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

federativas. O Município restou fortalecido e prestigiado e tem competência para disciplinar aquilo que lhe é próprio.

Evidente que Municípios como Ribeirão Preto, Piracicaba, Araras, Santa Bárbara d'Oeste, - antes que São Paulo se transforme no imenso canavial em busca do etanol - sabem o que significa a reiteração da prática primitiva que é a queimada.

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." (os grifos não consta do original)

Ainda mais, cabe asseverar que o meio ambiente, como já dito, sendo direito fundamental, eventual vício de iniciativa não teria o condão de determinar a extirpação do ordenamento jurídico norma de importante e insofismável relevo, ou seja, deve sempre ser priorizado o interesse público a um meio ambiente sadio e adequado à sobrevivência de todos os seres vivos, em nítida observância do já citado princípio da solidariedade intergeracional, e,

¹ TJSP - Declaração de voto nº 17.526 na ADin nº 994.09.001612-2 - J: 03/11/2010.



PODER JUDICIÁRIO

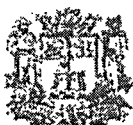
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

principalmente, mesmo porque, busca-se mais o sentido material da norma, que no caso é extremamente relevante, do que o procedimento legislativo isoladamente considerado.

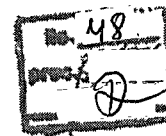
Portanto, inegável e inafastável a necessidade de ampla proteção ao meio ambiente, como direito fundamental decorrente da dignidade da pessoa humana e direito à vida, de modo que a legislação combatida bem observa esses preceitos, bem como, e especificamente, os princípios da prevenção e da solidariedade intergeracional, de modo que não há como se acolher a alegada inconstitucionalidade.

Ante o exposto, nos exatos termos acima lançados, pelo meu voto, respeitado entendimento em sentido contrário, discordo do voto proferido pelo Nobre e Culto Desembargador Relator, para o fim de julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Roberto MacCracken



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 359

PROJETO DE LEI Nº 10.447

PROCESSO Nº 57.806

De autoria do Vereador PAULO SÉRGIO MARTINS, que veda queimadas nas áreas que especifica.

A propositura encontra sua justificativa às fls.04.

É o relatório.

PARECER

O presente projeto de lei tem como objetivo de vedar nas áreas urbanas, de extensão urbana e nas localidades de um quilômetro destas, a realização de queimadas.

A Constituição Federal em seu artigo 225 "caput", bem como, o artigo 160, "caput" da Lei Orgânica do Município, dispõe que todos tem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um bem de uso comum e essencial à boa qualidade de vida impondo-se à comunidade e, especial, ao Poder Público Municipal o dever de defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações presentes e futuras

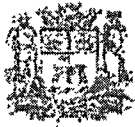
De acordo com o art. 6º "caput" c/c art.13,I e art.45 da L.O.M., cabe a Câmara Municipal legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições legalidade e constitucionalidade.

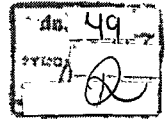
A matéria é de natureza legislativa de caráter geral e abstrato, posto que o objetivo intentado somente poderá se consubstanciar mediante lei. Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-à o soberano Plenário.

DAS COMISSÕES

Deverão ser ouvidas as Comissões de Justiça e Redação, Saúde, Higiene e Bem - Estar Social e Defesa do Meio Ambiente.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



QUORUM

Maioria Simples (art.44 da Lei Orgânica de Jundiaí).

S.m.e.

Jundiaí, 17 de Setembro de 2009.

Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Ana Laura S. Victor
Estagiária

Paula Scabim Alves
Estagiária