

Supremo Tribunal Federal

• • •

Jurisprudência Cível

• • •

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 586.224 – SÃO PAULO

RELATOR: MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S): ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECTE.(S): SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO – SIFAESP

ADV.(A/S): ÂNGELA MARIA DA MOTTA PACHECO E OUTRO (A/S)

RECDO.(A/S): CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ADV.(A/S): FRANCISCO ANTONIO MIRANDA RODRIGUEZ E OUTRO (A/S)

RECDO.(A/S): MUNICÍPIO DE PAULÍNIA

PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA

EMENTA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, *CAPUT* E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido

de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público.

3. *In casu*, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida.

4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um *standard* a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo.

5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.

7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.

8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplinada na legislação

estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, decidindo o tema 145 da Repercussão Geral, **por maioria**, vencida a Ministra Rosa Weber, em dar provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia/SP. **Por unanimidade**, o Tribunal firmou a tese de que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Brasília, 5 de março de 2015.

Ministro **LUIZ FUX** – Relator

Documento assinado digitalmente

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Cuida-se de Recurso Extraordinário, interposto pelo Estado de São Paulo, com fulcro no art. 102, III, *a*, da Constituição da República, contra decisão do órgão especial do Tribunal de Justiça do mesmo Estado, no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Eis a ementa do aresto hostilizado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL RECONHECIDA APÓS A ÊNFASE CONFERIDA AO MUNICÍPIO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. INTERESSE LOCAL DO MUNICÍPIO QUE NÃO DIFERE DO PECULIAR INTERESSE CONSAGRADO NA ORDEM JURÍDICA. AÇÃO IMPROCEDENTE.

QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. MÉTODO RUDIMENTAR E PRIMITIVO, QUE PODE SER VANTAJOSAMENTE SUBSTITUÍDO PELA MECANIZAÇÃO. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE

JUSTICA. PRECEDENTES QUE EVIDENCIAM ESSA EVOLUÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.

QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. AVANÇO DECORRENTE DE NOVA POSTURA DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJ/SP QUE LEVOU O SETOR A ADMITIR REDUÇÃO DO PRAZO PREVISTO PARA ELIMINAÇÃO DAS QUEIMADAS. CONSTATAÇÃO DE QUE MÉTODOS ARCAICOS ANTIAMBIENTAIS CONSTITUIRÃO BARREIRAS AO INGRESSO DO ETANOL NO PRIMEIRO MUNDO. MUDANÇA DE RUMO INSPIRADA POR REAÇÃO DO ESTADO-JUIZ E POR OPÇÃO PRAGMÁTICA. DE QUALQUER FORMA, A BENEFÍCIO DO MEIO AMBIENTE.

Os usineiros lúcidos e conscientes não desconhecem de que o método rudimentar, primitivo e nefasto da queima da palha de cana-de-açúcar é fator dissuasivo da aceitação do etanol no Primeiro mundo. As barreiras ambientais poderão conseguir aquilo que a educação ecológica e uma Constituição pioneira no trato do meio ambiente ainda não obtiveram em termos de efetiva tutela a natureza na pátria brasileira.

Não basta produzir etanol, combustível verde e obtido a partir de fontes renováveis, se ele chegar ao mercado do mundo civilizado eticamente contaminado pela fuligem das queimadas ou obscurecido pela acusação de que o setor sucroalcooleiro dos países emergentes ainda se utiliza de mão-de-obra análoga de patamares inferiores aos das conquistas laborais do século XX.

Na origem, a representação de inconstitucionalidade foi proposta pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – SIFAESP e pelo Sindicato da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo – SIAESP, impugna a Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia, que proibiu totalmente a queima da palha de cana-de-açúcar em seu território. O dispositivo impugnado assim prevê:

Art. 1º Fica proibido, sob qualquer forma, o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no Município de Paulínia, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar e de outras culturas.

Em apertada síntese, alegavam os Arguentes que a norma vergastada na Representação vulnerava o art. 23, *caput* e p. u., art. 14, art. 192, § 1º, e art. 193, incisos XX e XXI, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Transcrevo, por oportuno, os parâmetros constitucionais tidos por violados, *verbis*:

Art. 23 As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se complementares:

(...)

Art. 14 o Código de Proteção ao Meio Ambiente;

Art.192 A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

§ 1º A outorga de licença ambiental, por órgão, ou entidade governamental competente, integrante de sistema unificado para esse efeito, será feita com observância dos critérios gerais fixados em lei, além de normas e padrões estabelecidos pelo Poder Público e em conformidade com o planejamento e zoneamento ambientais.

Art. 193 O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

XX – controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação do meio ambiente, adotando medidas preventivas ou corretivas e aplicando as sanções administrativas pertinentes;

XXI – realizar o planejamento e o zoneamento ambientais, considerando as características regionais e locais, e articular os respectivos planos, programas e ações;

O pedido foi julgado improcedente pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, sob o fundamento de que a queima de palha de cana-de-açúcar é método rudimentar e primitivo, que pode ser vantajosamente substituído pela mecanização, tendo sido reconhecida a competência do Município para tratar do tema, pois está aumentando a proteção ao meio ambiente que foi estabelecida na Lei Federal nº 6.766/1979.

Contra o *decisum*, o Estado de São Paulo interpôs recurso extraordinário, sob a alegação de que a decisão recorrida afronta: (i) o art. 24, VI, da CRFB, que outorga competência à União, Estados e Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre proteção ao meio ambiente, e não aos Municípios; (ii) o art. 30, I e II, da CRFB, que atribui ao Município competência meramente complementar da legislação federal e estadual, desde que não contrarie a legislação estadual; (iii) o art. 23, VI e VIII, da CRFB que atribui à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios competência administrativa para “proteger o meio ambiente e combater a poluição

em qualquer de suas formas” e “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”.

Alega-se que a legislação municipal vergastada interfere na implementação das políticas públicas estaduais previstas na Lei estadual nº 11.241/2002, que “dispõe sobre a eliminação do uso do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar” e estabelece um cronograma para a cessação do método da queima da palha da cana-de-açúcar, incorrendo, portanto, em vício formal de inconstitucionalidade.

Para o Estado de São Paulo, a Resolução nº 237/1997 do CONAMA não atribuiria competência administrativa aos Municípios para tratar do assunto. Sustenta que a Lei Municipal prejudica a economia do Estado e atrapalha o controle ambiental da atividade, tornando impraticáveis as colheitas anuais que se estendem até o final do ciclo de produção do canavial.

Aduz que as consequências práticas da proibição pura e simples da queima da palha da cana transcendem os limites dos interesses do Município de Paulínia, afetando a ordem econômica estadual, a arrecadação tributária do Estado e gerando abalo social decorrente da dispensa de empregados do setor canavieiro e do desemprego.

Todos os produtores, segundo relata, teriam de adquirir máquinas colhedoras, tratores e transbordos, além de substituir as carrocerias de caminhões, que transportavam a cana inteira, por carrocerias próprias para cana picada, bem como adaptar o solo e a forma de plantação da cana. Registra que, como a vida de uma plantação varia de cinco a oito anos, nesse ínterim seria impossível a substituição pela colheita mecanizável. As indústrias também seriam afetadas, já que, não recebendo o seu insumo, a cana-de-açúcar, deixarão de pagar os produtores de cana. A produção de açúcar e álcool restaria, em razão desse quadro, comprometida.

O Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – SIFAESP e o Sindicato da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo – SIAESP também interuseram recurso extraordinário. Sustentam que o acórdão recorrido merece ser anulado, pois o Tribunal de Justiça julgou a compatibilidade da norma municipal direta e unicamente em face da Constituição da República, algo que é vedado em sede de controle abstrato estadual. Lembram que, na ADI 347, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 74, XI, da Constituição do Estado de São Paulo, que previa a possibilidade de “representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, contestado em face da Constituição Federal”. Neste aspecto, o Tribunal de Justiça de São Paulo teria inobservado o art. 125, § 2º, da Lei Maior, onde está a diretriz da competência dos Estados para “a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual”.

Por outro lado, os recorrentes apontam violação aos artigos 24, VI, e 30, I e II, da Constituição da República, na medida em que o Município carece de competência para editar lei que proíba a queima de palha de cana-de-açúcar. Anota que esta Corte, no julgamento da ADI 2.142-7, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 09.02.01, já entendeu que não cabe aos Municípios legislar sobre meio ambiente, por força do aludido art. 24, VI, da CRFB.

Invocaram o precedente da ADI 2.396/MS, Rel. Min. Ellen Gracie, que questionava a Lei estadual nº 2.210/2001, do Mato Grosso do Sul, que dispunha sobre a proibição da comercialização de amianto e produtos à base de amianto no território daquele Estado, sendo que a Lei Federal nº 9.055/1995 já tratava do tema em âmbito federal.

Pedem, ao final, o reconhecimento da nulidade do julgamento da ADI estadual nº 129.132-0, e a reforma do acórdão recorrido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 1.952/1995 do Município de Paulínia.

A Câmara Municipal do Município de Paulínia apresentou contrarrazões, no sentido de que:

(a) o Tribunal de Justiça pode aferir a compatibilidade da Lei Municipal em face da Constituição da República;

(b) o Município legislou com base nos poderes conferidos pelo art. 23, VI, e 30, I e II, da CRFB, visto que apenas editou norma suplementar ao ordenamento federal e estadual, sobre assunto de interesse local;

(c) o art. 27 do Código Florestal dispõe que “É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação”, e seu parágrafo único prevê uma exceção pontual, rezando que “Se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução”, o que evidenciaria que a Lei municipal vergastada não afronta a legislação federal;

(d) a queima da palha da cana-de-açúcar também importa em prejuízos econômicos, pois obriga a população a aumentar o consumo de água no período da safra, com a finalidade de manter a limpeza das casas, além de gastos com medicamentos com as alergias respiratórias;

(e) a Lei estadual nº 11.241/2002 prevê a redução gradual da queima da cana-de-açúcar, dispondo sobre a extinção do método apenas para o ano de 2.031, o que não atende às necessidades locais do Município de Paulínia;

(f) além do Código Florestal, outros diplomas federais serviriam de supedâneo para a Lei municipal, como o art. 38 da Lei de Contravenções Penais, que prevê a contravenção de “Provocar, abusivamente, emissão de fumaça, vapor ou gás, que possa ofender ou molestar alguém”, e a Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, cujo art. 3º, III, define a poluição como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividade que direta ou indiretamente prejudique a saúde, a segurança e o bem-estar da população, crie condições adversas às atividades sociais e econômicas, afete desfavoravelmente a biota, as condições estéticas ou sanitárias do meio-ambiente, ou lance matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

(g) as queimadas são responsáveis por boa parte das mortes dos cortadores por meio da inalação de gases cancerígenos;

(h) no AgRg no AI nº 377.119, Rel. Min. Nelson Jobim, 2ª Turma, julgado em 06/08/2002, o STF teria entendido que a queima da palha da cana-de-açúcar causa danos ao meio ambiente.

A Municipalidade de Paulínia também apresentou contrarrazões, sustentando, em preliminar, inadmissibilidade do Recurso Extraordinário em virtude da não especificação dos dispositivos constitucionais violados, bem como da ausência de prequestionamento.

Em seu parecer, o Ministério Público Federal manifestou-se pela nulidade do julgado ora atacado, porquanto o controle de constitucionalidade realizado foi em face da Constituição da República e não a do Estado de São Paulo. Quanto ao mérito, pelo provimento do recurso, na medida em que os Municípios não teriam competência para legislar sobre questões ambientais de interesse local e sobre a política de desenvolvimento e planejamento urbano (art. 30, I, II e VIII, 124, § 2º, da CRFB).

A Repercussão Geral foi reconhecida (fls. 798).

Após a manifestação de diversos órgãos especializados na matéria ambiental, foi realizada audiência pública, haja vista o caso extrapolar os limites jurídicos, envolvendo também questões ambientais, políticas, econômicas e sociais.

Dentre tantas informações valiosíssimas e elementos extrajurídicos dos diversos órgãos especializados colhidos na ocasião, destaco, por oportuno, o que se segue:

1. O Ministério do Meio Ambiente ressaltou que a Lei nº 12.651/2012 (novo Código Florestal) proíbe o uso do fogo na agricultura, mas excepciona em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, mediante prévia aprovação do órgão estadual ambiental competente. Neste sentido, importa observar que 62,4% da produção de cana do país estão no Estado de São Paulo e que em suas últimas safras há a substituição do fogo pela colheita mecanizada, sendo certo que a partir de 2006, quando o uso do fogo começou a diminuir consideravelmente. Em Paulínia, especificamente, 26% da cana era colhida sem o uso do fogo em 2006, enquanto que em 2011 esse número subiu para 70%. Relatou ainda que 80.000 trabalhadores tiveram sua força de trabalho substituída na colheita da cana. Em contrapartida, o custo de produção diminuiu 25% com a colheita mecanizada. Portanto, sugere o controle ambiental adequado pelos órgãos de fiscalização competentes, quando o uso do fogo se fizer necessário.

2. Já a EMBRAPA chama atenção que, embora os danos ao meio ambiente com a queimada ou a utilização de máquinas sejam equivalentes, a produção de cana é 25% maior sem a queimada. Desta forma, se resolvido o problema da compactação do solo, é desejável a eliminação do método da queima.

3. No concernente à questão prática do cultivo, a COAGRO informa que ofereceu curso de qualificação para os seus cooperados operarem as máquinas, mas a qualificação desses trabalhadores é muito baixa, dificultando o aproveitamento na própria atividade. Por isso, é necessário certo período de tempo para sua alfabetização, antes de qualificados para serem reinseridos na atividade. Sob o ponto de vista do

cultivo em si, é preciso atentar para o fato de que é muito difícil manobrar as máquinas nos minifúndios, e que sua utilização exige uma série de padronizações impossíveis de cumprir em curto prazo. Então a eliminação da queima precisa ser gradativa.

4. A ORPLANA sustenta que o agricultor não terá condições de manter a sua propriedade com a colheita mecanizada. E com isto, os agricultores têm arrendado as suas terras e saído da atividade, porque as máquinas não funcionam em pequenas propriedades. Assim, há um processo de “reforma agrária ao contrário”, pois ou os pequenos produtores se agrupam, ou estão fora do setor.

5. A UNIDA alerta que 61% da área de cultivo de cana em Pernambuco e Alagoas – os maiores produtores do Nordeste – não comporta a colheita mecanizada por conta de sua topografia. Aponta ainda que a proibição da queima extinguirá duzentos e dezoito mil postos de trabalho e vinte e dois mil pequenos proprietários, sendo grande parte dos produtores inseridos no regime de economia familiar. Por fim, afirma que 32% dos trabalhadores são analfabetos, o que exigiria tempo para sua qualificação, além de inexistir outra opção de cultura para substituir a cana, haja vista a irregularidade de precipitação e a topografia acidentada típicos da região. Sendo assim, o corte da cana crua deve ser gradual e apenas em áreas onde é possível a colheita mecanizada, restando inalteradas as demais áreas.

6. A Esalq/USP afirma que 20% dos trabalhadores agrícolas do Brasil estão na atividade da cana. Porém, com a baixa escolaridade e a irreversível mecanização, restringe-se muito a sua reinserção no mercado de trabalho formal. Portanto, a mecanização deve ser gradativa.

7. A ASCANA expôs que há o desenvolvimento de uma tecnologia que diminua o processo erosivo da terra, mas não imediatamente. Também informou sobre o impacto da queima da cana na saúde do trabalhador, concluindo que a concentração de agentes químicos nesta operação está abaixo dos limites de tolerância exigidos pela legislação pertinente.

8. O Ministério do Trabalho alerta para o risco de doenças cardíacas e ergonômicas devido ao tipo de atividade exercida pelo trabalhador.

9. O INPE demonstra muitos dados sobre mapeamento via satélite das áreas de cana. É possível verificar a gradual mecanização do cultivo da cana, ressaltando que Paulínia detém pouca área dedicada ao cultivo da cana, sendo que 80% não apresentam queima.

10. Os Instituto de Estudos Avançados da USP – IEA e Instituto Tecnológico Vale – ITV demonstraram que não havendo queima, o apodrecimento da cana gera gás metano, que é muito mais prejudicial ao meio ambiente, pois gera o efeito estufa.

11. A ASSOMOGI assevera que a poluição é causada pelo ser humano pelo simples fato dele existir, independente de sua atividade. Portanto, com a proibição da queima, surgiriam ervas daninhas, haveria uso de pesticidas e fungicidas, que também causam poluição.

12. A SINDAÇÚCAR lembra que a exposição ao calor do trabalhador agrícola não se restringe ao cultivo da cana e esclarece que 90% das áreas de cultivo de cana

no Estado de Pernambuco têm o declive com mais de 12%, inviabilizando o uso das máquinas. Com eventual proibição, extinguir-se-ia a produção local.

13. SIFAÇÚCAR e SIFAEG apontam que apenas quatro fábricas no país produzem as colheitadeiras de cana e nenhuma está apta a atua com declive acima dos 12%, além de não haver capacidade de fornecimento imediato para satisfazer toda demanda.

14. Para o Ministério Público Federal, as consequências do cultivo da cana estão sendo suportadas pela sociedade, não pelos empreendedores. A atividade precisa incorporar seus custos ambientais e sociais.

Instando a se pronunciar novamente nos autos, o *Parquet* Federal entende que o Tribunal de Justiça de São Paulo incorreu em *error in procedendo* ao examinar a compatibilidade da Lei Municipal em face da Constituição da República, o que exigiria a anulação do acórdão, devendo outro ser proferido, limitando-se a aferir a constitucionalidade da norma municipal em face da Constituição estadual. Caso ultrapassada a preliminar, opina pelo provimento dos recursos, visto que, com base em precedentes da Casa (RE 280.795 e RE 280.867), a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CRFB) deve ser exercida sem contrariar a legislação ambiental dos Estados e da União, que detêm competência concorrente para normatizar o Direito Ambiental (art. 24, VI, CRFB).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, Ilustres pares, o Recurso Extraordinário ora analisado representa a controvérsia relativa à possibilidade de Lei Municipal proibir a utilização do fogo como método despalhador no cultivo de cana-de-açúcar.

Conforme impõem as regras processuais, inicio estas razões pela análise das preliminares suscitadas pelas partes. Sendo assim, cumpre aferir se o Tribunal de Justiça de São Paulo realmente desbordou da sua competência, apreciando a constitucionalidade de Lei Municipal em face da Constituição Federal.

Deveras, muito embora encontradas em diversas as citações de dispositivos da Constituição Federal. Importa observar, no entanto, que o voto vencedor, em seu fundamento, analisou efetivamente cada dispositivo suscitado na Ação Direta de Inconstitucionalidade a nível Estadual, conforme destacado a seguir:

Cabe examinar, na sequência, as pontuais alegações de inconstitucionalidade por parte do artigo 1º, da Lei nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia, por **afrontar aos artigos 23, parágrafo único, nº 14, 192, parágrafo 1º, e 193, incisos XX e XXI, da Constituição do Estado.**

(...)

7. É preciso, no entanto, como insistentemente ressaltado, ter presente que a Constituição Estadual ajusta-se a tal entender, não inibindo a legislação e a atuação municipais, ao contrário, priorizando-as em atividade conjugada. Fundamental, nesse sentido, é o artigo 191, da Constituição do Estado de São Paulo Textualmente essa norma 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 regra, reiterar-se, da própria 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 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. (grifei)

Desse modo, mostra-se evidente a devida análise da ação direta à luz dos parâmetros estabelecidos constitucionalmente, sem a alegada usurpação de competência deste Supremo Tribunal Federal.

É de se salientar, ainda, que a utilização da Constituição da República pelo Tribunal *a quo* na fundamentação, em momento algum, é vedada, sendo perfeitamente entendido como argumento *obter dictum*, pelo que não há que se falar em ilegalidade do acórdão recorrido.

Como é sabido, o art. 125, § 2º, da Carta Magna autoriza os Estados a instituir representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais em face da Constituição estadual. Tal fato, conforme bem preleciona em sede doutrinária o Min. Gilmar Mendes, não deve “levar à ideia de que o controle de constitucionalidade da lei estadual ou municipal em face da Constituição estadual não se mostra apto a suscitar questão federal que deva, eventualmente, ser dirimida pelo Supremo Tribunal Federal” (Curso de Direito Constitucional. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1433).

Outro ponto nodal do exame de admissibilidade do presente recurso é a identificação das normas questionadas, no tocante à sua natureza obrigatória de reprodução da Constituição Federal na Constituição Estadual (v.g. RE 592612 AgR/SP. Rel. Min. DIAS TOFFOLI, j. 25/06/2013).

Quanto a este aspecto, inexistente dificuldade em observar que a reserva de competência estadual para legislar sobre meio ambiente cumpre perfeitamente a

exigência da sistemática aplicável, porquanto se encontra expressamente prevista na Carta Magna a necessidade de lei estadual para disciplinar a matéria, com a respectiva obrigatoriedade, *in casu*, de edição um código estadual do meio ambiente mediante lei complementar, como determina o art. 42 da Constituição do Estado de São Paulo¹.

Por último, cabe asseverar que o recurso foi corretamente admitido tendo em vista o seu recebimento e a análise da reconhecida repercussão geral por esta Corte, conforme se verifica a partir da transcrição dos seguintes trechos do julgamento:

Sob o ângulo da repercussão geral, sustenta-se a relevância das questões constitucionais discutidas do ponto de vista econômico, jurídico e político, merecendo o devido crivo pelo Supremo.

(...)

Reitero o que venho consignando sobre a importância do instituto da repercussão geral, devendo-se resistir à tentação, no exame, de formar juízo sobre a procedência ou a improcedência do que revelado nas razões do extraordinário. Cumpre encará-lo com largueza. O instrumental viabiliza a adoção de entendimento pelo Colegiado Maior, com o exercício direito de defesa.

(...)

Na espécie, está em questionamento a atuação normativa da Câmara Municipal quanto ao meio ambiente. Tudo recomenda o crivo do Supremo, definindo-se o alcance da Carta da República.

Portanto, conheço do presente recurso extraordinário e passo ao seu exame de mérito.

A matéria de fundo deste recurso versa sobre os limites da competência legislativa do município quanto ao meio ambiente, que pode ser estendida para uma tentativa de identificar parâmetros objetivos de limitação do conceito de interesse local frente à competência legislativa estadual.

Entretanto, este *leading case* não poderá ser apartado da influência de sua solução em diversas áreas do conhecimento, que vão além da ciência jurídica.

Assim, cumprindo um papel assaz importante na resolução do caso, é preciso analisar todos os dados colhidos em sede de audiência pública, de maneira a desenhar o quadro apresentado, a fim de que se possa formar um paradigma mais efetivo, em consonância com todas as necessidades expostas, diante do seu caráter eclético e multidisciplinar, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas inerentes ao caso.

¹ Artigo 42 O Estado, no exercício da competência prevista no artigo 24, incisos VI, VII e VIII, da Constituição Federal, no que couber, elaborará, atendendo suas peculiaridades, o Código de Proteção ao Meio Ambiente, no prazo de cento e oitenta dias.

Apesar de já antecipado no relatório, farei um breve resumo das principais opiniões dos diversos órgãos especializados que participaram da audiência, traçando uma ordem direta dos fatos e consequências que cercam a decisão.

Basicamente, destaco que (i) já existe relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima como método despalhador de cana-de-açúcar; (ii) a maior parte das áreas nas quais ocorrem o cultivo são acidentadas, impossibilitando o manejo de máquinas; (iii) grande parcela do cultivo de cana se dá em minifúndios; (iv) em geral, os trabalhadores têm baixa escolaridade; (v) e a poluição, independentemente da opção escolhida, sempre existirá.

Nesse passo, é possível notar a existência de dados concretos reveladores acerca da situação da queima de cana no Estado de São Paulo. O Ministério do Meio Ambiente ressaltou na audiência pública que em 2006 “34% da cana eram colhidas de maneira crua, ou seja, sem a queima; em 2011, 65% da cana estavam sendo colhidas sem o uso do fogo”. Especificamente em Paulínia, nota-se que “73% da cana estavam sendo colhidas com a queima. De 2006 para 2011, esse dado foi para 23,7%”.

Entretanto, foi apontado que essa diminuição teve seu início somente após a instituição de um planejamento de eliminação da queima realizado pelo Estado de São Paulo.

É no âmbito deste planejamento que também merece relevo a distinção de seu conceito com a completa e imediata proibição. No primeiro caso, do planejamento, há uma preparação prévia perpetrada pelo poder público a fim de tornar concreta uma situação desejável. De outro plano, encontra-se uma simples proibição, que identifica o problema e tenta resolvê-lo, porém, sem um dimensionamento das consequências advindas de um comando normativo simples e reto.

Sob esse prisma, mister se faz perquirir a viabilidade da extinção imediata do método questionado para vislumbrar se o atual panorama tem condições de se adequar a esta nova realidade.

Primeiramente, não se pode olvidar que o cultivo da cana-de-açúcar ocorre em terrenos acidentados, com inclinações, que obstaculizam o uso de maquinário para a colheita sem a queima. Há que se atentar, igualmente, para o fato de que ainda se desenvolve tecnologia capaz de superar a dificuldade trazida pela irregularidade do solo, porém, com previsão de conclusão e implantação superior a (10) dez anos.

Desta forma, sem uma tecnologia que possa atender às necessidades inerentes à atividade e com a proibição imediata da queima da cana, chega-se a uma situação em que o agricultor deve forjar um novo meio de sustento. Isto quando se constata que grande quantidade da área reservada ao plantio da cana, está tecnicamente impedida de se realizar a colheita por outra forma. Interessante notar, *v. g.*, que no Estado de Pernambuco, um dos maiores produtores de toda região Nordeste, 90% do cultivo se dá em topografia semelhantemente acidentada.

Por esse motivo, caso reconheça a legitimidade e/ou a constitucionalidade da proibição imediata da queima de cana, este Supremo Tribunal terá observado e

entendido como razoável o impacto econômico da perda de substancial fatia da geração de renda e emprego em todo país, haja vista o reconhecimento de repercussão geral por esta Corte.

Outro impedimento técnico da exigência imediata de extinção do método tradicional de colheita da cana também diz respeito à área de cultivo, pois boa parte das áreas dedicadas ao cultivo da cana são minifúndios, cujas dimensões são inapropriadas para manobrar colheitadeiras, o que obrigaria diversos agricultores a arrendar suas terras e deixar a atividade.

Acrescendo a esse quadro brevemente exposto, um fator que considero ser de grande relevância e que tem imperiosa influência na decisão é a baixa escolaridade dos trabalhadores do cultivo da cana-de-açúcar. Afinal, o aspecto socioeconômico não pode, de maneira alguma, ser desconsiderado no presente caso.

Em um primeiro plano, deve-se ter em mente que a substituição do homem pela máquina nos trabalhos de grande esforço físico é, sem dúvida, uma marcha progressiva, inevitável e desejável, pois assim se preserva a saúde do trabalhador e se obtém maior produtividade com o consequente aumento do lucro. Entretanto, é preciso pensar em que medida este processo se desenvolverá, a fim de acomodar da melhor forma todos os interesses juridicamente tutelados.

A inserção das colheitadeiras no plantio da cana exige mão-de-obra qualificada para operá-las. Todavia, se os trabalhadores não têm conhecimento técnico para tanto, é certo concluir que a proibição imediata dispensará os serviços de muitas pessoas. Sobre o tema, vale atentar para os dados apresentados pela Dra. Márcia Azanha Ferraz Dias de Moraes em seu estudo específico sobre “O mercado de trabalho da agroindústria canavieira: O mercado de trabalho da agroindústria canavieira desafios e oportunidades”², cujo trecho peço vênha para transcrever:

A questão que emerge é que a mecanização da colheita altera o perfil do empregado: cria oportunidades para tratoristas, motoristas, mecânicos, condutores de colheitadeiras, técnicos em eletrônica, dentre outros, e reduz, em maior proporção, a demanda dos empregados de baixa escolaridade (grande parte dos trabalhadores da lavoura canavieira têm poucos anos de estudo), expulsando-os da atividade. **Este fato implica a necessidade de alfabetização, qualificação e treinamento desta mão-de-obra, para estar apta a atividades que exijam maior escolaridade.**

Segundo estimativas da UNICA, sem se considerar os funcionários envolvidos na gestão e administração da produção, no Estado de São Paulo, entre as safras de 2006/2007 e 2020/2021, o número de empregados envolvidos com a produção de cana-de-açúcar, açúcar

² Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v11n4/08.pdf>>.

e álcool passará de 260,4 mil para 146,1 mil, ou seja, haverá uma redução de 114 mil empregos neste período, conforme exposto na Tabela 1.

Observa-se que na indústria é esperado um aumento de 20 mil empregados, enquanto na lavoura canavieira o número passará de 205,1 mil empregados para 70,8 mil, ou seja, uma queda de 134,3 mil. A previsão é que não haja colheita manual na safra 2020/2021. Para que parte dos empregados agrícolas sejam realocados para as atividades do corte mecânico, é necessário escolaridade maior do que a da grande maioria dos empregados. (grifei)

Sendo assim, diante destes argumentos claríssimos a respeito do destino dos trabalhadores, embora a produtividade aumente 25% com a mecanização, é preciso haver um planejamento muito bem estruturado quanto à realocação dos trabalhadores canavieiros, no sentido de não serem abandonados pelo mercado, garantindo-lhes nova perspectiva de sustento, oportunizando ensino e emprego harmonicamente conectados com a garantia constitucional da dignidade da pessoa humana.

Em contrapartida a este argumento, poder-se-ia sustentar pela aplicabilidade da classificação de normas programáticas dos direitos sociais constitucionalmente previstos e incidentes na temática. No entanto, tal entendimento somente seria aceitável enquanto a máquina estatal permanece em sua função administrativa de atender as necessidades sociais com os recursos limitados – o que seria uma espécie de “atuação passiva”.

Porém, quando ocorre a intervenção direta do Estado influenciando negativamente na esfera individual do particular, é justo reconhecer a existência de sua responsabilidade de cuidar para que haja o mínimo de dano possível, bem como de assegurar que a situação retorne ao *status quo ante*. Em outras palavras: o Poder Público deve aplicar as normas constitucionais na medida do possível e, portanto, seria completamente ilógico exigir dele um dever jurídico de existência de vagas de trabalho para todo cidadão – daí a sua perspectiva passiva que não lhe imputa qualquer responsabilidade neste sentido. Solução diversa, no entanto, deve ser implementada quando o governo sai de sua inércia administrativa e se insere no mercado, interferindo em determinada atividade. Neste caso, a partir de uma ação diretamente relacionada a esta decisão administrativa, caso haja prejuízo suportado pelo particular, de maneira a retirar-lhe a condição de usufruir um direito fundamental em seu mínimo existencial, é plenamente exigível uma atuação no sentido de atenuar a situação, até que se retorne à situação equivalente anterior à saída desta inércia interventiva.

Corroborando o posicionamento ora adotado, Ingo Wolfgang Sarlet explicita que o direito ao trabalho, enquanto fundamental, na sua função positiva:

poderá não implicar um direito subjetivo a um lugar de trabalho (um emprego) remunerado na iniciativa privada ou disponibilizado pelo poder público, mas certamente se traduz na exigência (no dever constitucional) de promover políticas de fomento da criação de empregos (postos de trabalho), de formação profissional e qualificação do trabalhador, entre outras tantas que poderiam ser referidas e que são veiculadas por lei ou programas governamentais ou mesmo no setor privado. (Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 603.)

Por óbvio, há de se observar as especificidades do caso concreto e não divagar *ad eternum* no mundo das ideias. É preciso ser realista e ter em mente que se tais exigências são de difícil ou impossível aplicação, todavia, é forçoso imaginar uma solução mínima ao problema, que terá uma análise específica para cada situação concreta. Vale dizer, a título exemplificativo, incidindo-se a tese ao presente caso: se há uma impossibilidade de concessão de plenas condições aos trabalhadores substituídos, que se dê, pelo menos, um prazo razoável para que possam se preparar a esta nova situação.

Partindo deste pressuposto, resta evidenciada a imperiosidade do cumprimento do art. XXIII da Declaração Universal dos Direitos do Homem, ora transcrito *in verbis*:

Artigo XXIII

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, **A CONDIÇÕES JUSTAS E FAVORÁVEIS DE TRABALHO E À PROTEÇÃO CONTRA O DESEMPREGO.**
2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, **QUE LHE ASSEGURE, ASSIM COMO À SUA FAMÍLIA, UMA EXISTÊNCIA COMPATÍVEL COM A DIGNIDADE HUMANA, E A QUE SE ACRESCENTARÃO, SE NECESSÁRIO, OUTROS MEIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL.**
4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses. (grifei)

É certo, pois, que a mera e direta proibição não se coaduna, nesta esteira, com os valores constitucionais perseguidos pela sociedade, visto que o evidente aumento no índice de desemprego abrupto trará reflexos econômicos no âmbito nacional interno, no sentido de que haverá menor circulação de riqueza e, sob o ponto de vista externo, cumpre lembrar que altas taxas de desemprego contribuem

para a diminuição do grau de confiabilidade no país, tanto no campo da economia, quanto da política.

Assim, o fundamento em exposição encontra-se em plena consonância com o atual momento de expansão da atuação do Poder Judiciário, que ocorre a partir de uma concepção pós-positivista e a respectiva ascensão do Estado Social, atribuindo aos direitos fundamentais uma força de aplicação imediata e, destarte, o caráter de exigibilidade. Como sabido, este fenômeno torna imprescindível o acompanhamento de um posicionamento extremamente cauteloso por parte do julgador, tendo em vista o grande potencial de impacto extensivo que adere a este tipo de decisão judicial.

Como leciona Luigi Ferrajoli, com a finalidade de guardar a Constituição, esta Corte jamais poderá se furtar de garantir um direito fundamental, sob pena de negar-lhe existência (Michele Taruffo. “Leyendo a Ferrajoli: consideraciones sobre la jurisdicción”, in: Páginas Sobre Justicia Civil. Tradução Maximiliano Aramburo Calle. Marcial Pons. 2009. p. 21-22).

É exatamente neste sentido que surge o direito à proteção contra o desemprego no presente caso, pois vale ressaltar as palavras de Leonardo Greco, segundo o qual, “o Poder Judiciário é o poder de quem não tem poder” e, nesta perspectiva, encontra-se uma reflexão trazida por Gregório Peces-Barba Martínez³ sobre a diferenciação entre direitos fundamentais, que terá o condão de aclarar o posicionamento que é adotado neste voto.

O direito fundamental é fruto da tentativa de universalizar condições teoricamente essenciais, sem as quais, o homem não pode ter uma vida digna. Porém, é preciso observar que este universalismo é limitado pela pobreza, fome, analfabetismo e outros problemas da sociedade, como aparelhamento de sua administração pública que não busca a efetivação dos direitos fundamentais. Neste tocante, é preciso reformular o conceito de universalidade, que deve surgir a partir de uma abstração, guardando relação com a visão de que os homens são o fim e não o meio.

Os direitos sociais, nesta esteira, funcionam como estruturas para ajudar aqueles grupos que não conseguem desenvolver sua personalidade por si, tratando os desiguais na medida em que se desigalam.

Então chego ao cerne da contribuição efetiva do autor, que é a diferenciação entre os direitos fundamentais vistos como pontos de partida e como ponto de chegada. Segundo o doutrinador madrileno:

A primeira parte de uma moralidade básica em que todos os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos (art. V da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789), a

³ *La Universalidad de los Derechos Humanos: “Doxa”* 2 nº 15-16. 1994. P. 629.

partir da mentalidade dos direitos naturais própria da época. Os direitos individuais, civis e políticos que brotam dessa moralidade básica e refletida em sua concepção de universalidade de ponto de partida. Historicamente aparecem misturadas as dimensões de ser e dever ser, ou por outras palavras, participa da cultura do jusnaturalismo que confunde o dever – *ens et bonum convertuntur*.

A segunda que chamamos de universalidade como ponto de chegada distingue claramente entre *ser e deve ser*. No *ser*, na realidade de muitas relações sociais a desigualdade torna impossível falar de universalidade, ou, se visto por outra perspectiva, a moralidade básica dos direitos – liberdade, igualdade, solidariedade e seguridade –, que prega a universalidade racional, pode afetar essas situações. O que se gera a partir da comparação entre a moralidade básica e a realidade da desigualdade de certos grupos é a consciência da necessidade de ações positivas para superar essa situação e restabelecer o equilíbrio entre aqueles que podem, por si só, resolver seus problemas de educação e saúde, segurança social, habitação, etc., e que não estão em relações sociais de inferioridade (mulheres, crianças, deficientes, consumidores, etc), com os que não são capazes por si só para satisfazer determinadas necessidades básicas ou para atuar nas relações sociais em condições de igualdade. (tradução livre do espanhol)

O que se depreende da distinção ora trazida a esta Corte Constitucional é que, ao reconhecer a existência de um direito fundamental social, classificado como “de chegada”, torna-se imperiosa a atuação concreta e positiva do Judiciário, sob pena de esvaziar o texto e os objetivos da Carta Magna e, por consequência, impedir o desenvolvimento dos direitos de liberdade e da personalidade.

Partindo deste pressuposto, é preciso considerar também este argumento como parâmetro interpretativo antes do pronunciamento final a respeito do presente caso, haja vista os interesses constitucionalmente protegidos em colisão.

Em outras e pormenorizadas palavras, ao julgar a constitucionalidade do diploma legal municipal, em um prisma socioeconômico, faz-se mister sopesar se o impacto positivo da proibição imediata da queima de cana na produtividade é constitucionalmente mais relevante do que o pacto social em que o Estado brasileiro se comprometeu a conferir ao seu povo o pleno emprego para o completo gozo de sua dignidade.

Note-se que mesmo o aumento da produtividade não será imediato, tampouco garantido, porquanto os dados técnicos apresentados não têm o condão de gerar um grau de certeza quanto à efetiva e plena implantação do maquinário em todas as áreas destinadas hodiernamente ao cultivo de cana.

Consectariamente, este Tribunal está diante de um conjunto fático composto pelo certo e previsível desemprego em massa, juntamente com uma mera possibilidade de aumento de produtividade, sendo oportuno ressaltar que este lucro trazido pela mecanização é um fato comprovado. Todavia, o que advoga em seu desfavor nesta ação é a falta de previsibilidade da implementação das condições mínimas para o uso das colheitadeiras, pois que são inexistentes em grande parte do território nacional atualmente.

Sendo assim, mais uma vez, nós, eminentes pares, devemos nos investir no papel de guardião da Constituição, na defesa do interesse da minoria qualitativamente representada pela classe de trabalhadores canavieiros, que merecem proteção, diante do chamado progresso tecnológico com a respectiva mecanização, trazido pela pretensão de proibição imediata da colheita da cana mediante uso de fogo.

Reitero aqui, com as *venias* devidas, as lições valiosíssimas de Ferrajoli sobre “o Direito como sistema de garantias” (*In: OLIVEIRA JR., José Alcebíades de (org.). O novo em Direito e política. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 101-102*), que retrata com muita acuidade o panorama atual que justifica o posicionamento ora adotado:

É este o sentido da frase “há tribunais em Berlim”: tem de haver um juiz independente que possa intervir para reparar as injustiças sofridas, para tutelar o indivíduo mesmo quando a maioria e até a totalidade dos outros se coligam contra ele, para absolver no caso de falta de provas, mesmo quando a opinião pública exige a condenação, ou para condenar, havendo prova, quando a mesma opinião é favorável à absolvição.

Esta legitimação não tem nada a ver com a da democracia política, ligada à representação, pois não deriva da vontade da maioria. O seu fundamento é unicamente a intangibilidade dos direitos fundamentais. E todavia é uma legitimação democrática, que os juízes recebem da sua função de garantia dos direitos fundamentais, sob os quais se baseia aquilo a que chamamos “democracia substancial”.

Com o dever de garantir a concretude dos direitos fundamentais, evidencia-se um caráter legitimador deste fundamento protecionista da classe trabalhadora, o que leva ao viés representativo da camada menos favorecida, cujos interesses estão em jogo.

Especificando em outros termos, quero dizer que o Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. A partir de então, destaco dois pontos: (i) a identificação destas necessidades e (ii) sua conseqüente satisfação por meio da representatividade.

É certo que a busca contemporânea pela eficiência do Poder Judiciário parte da premissa de reconhecimento de que a judicatura é um serviço público e, por este

motivo, deve andar em consonância com os anseios da sociedade da qual participa. Um dos maiores expoentes deste tema é o grande processualista Loïc Cadiet, que aponta a inserção da doutrina do *new public management* na perspectiva jurisdicional⁴.

Complementarmente a esta questão, no âmbito da legitimidade, cabe a reflexão de Bruno Bodart sobre a lição de Cass Sustein na obra *A Constitution of Many Minds*, segundo a qual “os juízes devem decidir como acharem apropriado, mesmo que caia o céu. Entretanto, se houver perigo verdadeiro desta hipótese ocorrer, talvez os juízes não devam adotar o que pensam”⁵.

É exatamente o caso que está sendo julgado nesta Corte no momento. Mesmo que seja mais benéfico, para não dizer inevitável, optar pela mecanização da colheita da cana, por conta da saúde do trabalhador e da população que vive nas proximidades da área de cultura, pelo aumento significativo da produtividade e consequente lucro, não se pode deixar de lado o meio pelo qual se considere mais razoável de obtenção deste objetivo: proibição imediata ou eliminação gradual.

Por óbvio, afigura-se muito mais harmônico com a disciplina constitucional, a eliminação planejada e gradual da queima da cana.

Por último, adentrando no plano ambiental, resta a necessidade de se refletir quanto à poluição. Se de uma parte a queima traz prejuízos, de outro, a utilização de máquinas também gera impacto negativo ao meio ambiente. Conforme esclarecido na audiência pública e mencionado no relatório, a decomposição da cana gera gás metano, o que contribui para o efeito estufa, além do surgimento de ervas daninhas e o consequente uso de pesticidas e fungicidas.

Portanto, em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no plano jurídico estadual como um *standard* a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo.

Encerrada esta breve análise de cunho fático, multidisciplinar e principiológico, cabe adentrar ao estudo efetivamente jurídico do assunto tratado no presente caso.

A tese discutida, em verdade, é simples: o Município de Paulínia, ao legislar sobre a proibição da queima de cana-de-açúcar, afrontou a regra descrita no art. 24, VI da Constituição Federal ou simplesmente se utilizou da norma constante no art. 30, I e II também da Constituição Federal, que permite legislar sobre interesse local supletivamente?

⁴ Better Administering for Better Judging. International Journal For Court Administration. 2002.

⁵ BODART, Bruno Vinícius da Rós. *Quem tem medo do povo?*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-mar-09/lei-ficha-limpa-assistimos-advento-stf>>.

Se o questionamento é simples, o mesmo não se pode dizer de sua solução, que é bastante complexa. Basta compreender que sua solução envolve o conceito de interesse local e a definição *in concreto* dos limites, estabelecidos pela Constituição, da competência legislativa dos entes da federação.

Ao tentar traçar um esboço do conceito de interesse local, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (*Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

Falei especificamente em **conceito** de interesse local, ao invés de definição, visto que, esta somente será obtida mediante análise de cada caso concreto. Daí, a necessidade de se ter em mente a lição acima transcrita, pois é precisamente o que se passa neste julgamento: o meio ambiente equilibrado é interesse de todos os entes da federação, sendo imprescindível, para a solução correta do problema, identificar qual é o predominante.

Para tanto, faz-se mister apresentar o trecho da obra de Sandra Krieger Gonçalves Silva que, com muita acuidade, destaca os aspectos mais relevantes do papel do município dentro dos parâmetros delineados constitucionalmente, permitindo-nos, desta maneira, uma melhor compreensão do que se revela ser o interesse local:

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. **É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia.** É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual

é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local. (*O município na Constituição Federal de 1988*. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.p. 107-108) (grifei)

Portanto, não se pode olvidar da função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão, garantindo-lhe, na medida do possível, por conta da conhecida e sempre presente insuficiência de recursos, a satisfação de todas as suas primeiras necessidades.

Dessa forma, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. Mas, conforme já afirmado anteriormente, trata-se de uma questão de identificação da preponderância destes interesses notadamente comuns. A partir deste impasse é que se recorre ao texto constitucional para extrair a *mens legis* da distribuição de competência legislativa.

O art. 24 da Constituição Federal estabelece uma competência concorrente entre União e Estados-membros, determinando a edição de norma de caráter genérico pela primeira e de caráter específico na segunda hipótese.

Sendo assim, o constituinte originário definiu que o sistema formado pela combinação da legislação estadual com a edição de um diploma legal federal traduz a disciplina de todos os interesses socialmente relevantes para os temas elencados no citado dispositivo.

Destarte, interessa analisar o caso do ponto de vista sistêmico, visto que no âmbito das normas gerais federais, a orientação do legislador segue no mesmo sentido da disciplina estabelecida a nível estadual. As normas federais paradigmáticas que tratam do assunto, expressamente apontam para a necessidade de se traçar um planejamento com o intuito de se extinguir gradativamente o uso do fogo como método despalhador e facilitador para o corte da cana. Neste sentido, destaco o Código Florestal vigente (Lei nº 12.651/2012), que, no seu art. 40 determina a instituição de uma política nacional para redução desta forma de colheita:

Art. 40 O Governo Federal deverá estabelecer uma Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, que promova a articulação institucional com vistas na substituição do uso do fogo no meio rural, no controle de queimadas, na prevenção e no combate aos incêndios florestais e no manejo do fogo em áreas naturais protegidas. (grifei)

Cabe ainda trazer ao debate o Decreto nº 2.661/1998, que regulamenta o emprego de fogo em práticas agropecuárias e florestais, que estabelece um capítulo

específico para disciplinar a forma de mecanização gradual de cultivo, conforme se verifica pelos dispositivos ora transcritos:

CAPÍTULO IV

DA REDUÇÃO GRADATIVA DO EMPREGO DO FOGO

Art. 16 O emprego do fogo, como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, **será eliminado de forma gradativa**, não podendo a redução ser inferior a um quarto da área mecanizável de cada unidade agroindustrial ou propriedade não vinculada a unidade agroindustrial, a cada período de cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto.

§ 3º **As novas áreas incorporadas ao processo de colheita mecanizada**, nos termos do parágrafo anterior, **terão a redução gradativa do emprego do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar** conforme o *caput* deste artigo, contada a partir da publicação do novo conceito de área mecanizável.

Art. 17 A cada cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto, será realizada, pelos órgãos competentes, avaliação das consequências sócio-econômicas decorrentes da proibição do emprego do fogo para promover os ajustes necessários nas medidas impostas. (grifei)

Há que se contemporizar, numa análise temporal, o conflito legislativo, visto que a lei municipal foi editada muito anteriormente à lei estadual. Assim, enquanto não havia uma política pública planejada para tratar do assunto e, havendo nítido interesse na questão, não é possível identificar problema acerca da existência de tratamento municipal.

Porém, quando o Estado de São Paulo se manifesta sobre a matéria ambiental disciplinando-a, seguindo o mandamento de sua respectiva constituição, resta a necessidade de saber se existe uma lacuna que dê ensejo à manutenção da vigência da lei municipal.

Impende concluir, pois, que não se trata de uma hipótese em que se verifica a ausência de exercício da competência legislativa. Vale lembrar que a Corte Constitucional já se deparou com questão análoga a esta tese, quando julgou a constitucionalidade da proibição da comercialização de materiais feitos de amianto na ADI 3.937-MC/SP (Rel. Min. Marco Aurélio Mello).

Embora a análise tenha se dado pelo conflito entre lei estadual *versus* lei federal, sua aplicabilidade ao caso em tela é perfeitamente possível, pois há também um conflito de competência entre dois entes federados distintos, no qual há uma relação de **residualidade** conferida pela Constituição. Naquela ocasião, uma das

teses reconhecidas foi de que se o ente competente exaure a matéria, não poderá ser limitado por quem tem a opção de complementar à disciplina adotada.

O posicionamento adotado na ocasião reafirmou a jurisprudência cristalizada por esta Corte, como é possível observar pelo *leading case* sobre lei estadual que proíbia o uso de determinados produtos em razão da proteção da saúde. A Representação 1153/RS (Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 16/05/1985), ilumina vivamente o caminho para o correto deslinde deste julgamento, conforme se observa a partir de sua ementa:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 7.747, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1982, EM CONJUNTO COM OS DECRETOS Nºs 30.787, DE 22/7/1982, E 30.811, DE 23/8/82, TODOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE DEFESA E PROTEÇÃO A SAÚDE (ARTIGO 8º, XVII, C, DA C.F.), E, SUPLETIVAMENTE, DOS ESTADOS (PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 8º). SUPREMACIA DA LEI FEDERAL. LIMITES. CARÁTER SUPLETIVO DA LEI ESTADUAL, DE MODO QUE SUPRA HIPÓTESES IRREGULADAS, PREENCHENDO O “VAZIO”, O “BRANCO” QUE RESTAR, SOBRETUDO QUANTO AS CONDIÇÕES LOCAIS EXISTÊNCIA, *IN CASU*, DE LEGISLAÇÃO FEDERAL QUE REGULA A ESPÉCIE. INCONSTITUCIONALIDADE DA DEFINIÇÃO DE AGROTÓXICOS E OUTROS BIOCIDAS POR LEI ESTADUAL; OU DA FIXAÇÃO DE NORMAS GERAIS E PARÂMETROS PARA A CLASSIFICAÇÃO TOXICOLÓGICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER PROIBIÇÕES A PRODUÇÃO, COMÉRCIO E CONSUMO DE MERCADORIAS QUE CONTENHAM SUBSTÂNCIAS NOCIVAS. PODER DE POLÍCIA DO ESTADO – LIMITES. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE. INCONSTITUCIONALIDADE, NA LEI Nº 7.747, DE 22/12/1982: DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 1º; DA ALÍNEA A, DO PARÁGRAFO 3º, DO ARTIGO 1º; DA PARTE FINAL DA ALÍNEA B; DO PARÁGRAFO 3º DO ARTIGO 1º: “OBEDECENDO, NO MÍNIMO, AS NORMAS E PARÂMETROS ESTABELECIDOS NO ANEXO I, DA PRESENTE LEI”; DA PARTE FINAL DA ALÍNEA C, DO PARÁGRAFO 3º, DO ARTIGO 1º: “CONTENDO, NO MÍNIMO, OS DADOS CONSTANTES DO ANEXO II, DESTA LEI”; DA ALÍNEA D, DO PARAGRAFO 3º, DO ARTIGO 1º; DO PARÁGRAFO 4º, DO ARTIGO 1º; DO ARTIGO 3º – *CAPUT*; DO ARTIGO 5º (COMO CONSEQUÊNCIA DA INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 30.787/82); NO ARTIGO 7º, A PARTE FINAL: “ENTENDENDO-SE COMO TAIS OS ZOOTECNISTAS, MÉDICOS-VETERINÁRIOS E ENGENHEIROS FLORESTAIS”; O PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 7º; OS ANEXOS I E II.”

Por sua vez, em outro *leading case*, constante na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4060, de minha relatoria, este Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento que:

a regra geral deva ser a liberdade para que cada ente federativo faça as suas escolhas institucionais e normativas, as quais já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais materiais que restringem seu espaço de autonomia” e de que “não havendo necessidade autoevidente de uniformidade nacional na disciplina da temática, proponho prestigiar a iniciativa local em matéria de competências legislativas concorrentes. benefício da dúvida deve ser pró-autonomia dos Estados e Municípios.

Conforme demonstrado anteriormente, é forçoso admitir que todo o sistema do meio ambiente no tocante ao caso dos autos propõe uma determinada solução estrita, qual seja, planejar a diminuição gradual da queima da cana, enquanto o diploma normativo atacado disciplina de maneira completamente diversa, na contramão da intenção que se extrai do plano nacional, encontrando-se na vedação fixada por este Supremo Tribunal.

É, pois, cristalino que o tratamento dispensado pela legislação municipal vai de encontro ao sistema estruturado de maneira harmônica entre as esferas federal e estadual.

Por conseguinte, sendo certo que o controle da lei municipal é do ponto de vista material, mister se faz analisar se a solução proposta por ela é proporcional sob a ótica constitucional.

Como já devidamente assentado na dogmática jurídica, o dever de proporcionalidade constitui autêntica pauta de moderação e prudência a orientar toda a atuação do Poder Público. Sua função é permitir a harmonia axiológica do sistema normativo. Seu fundamento é a própria noção de princípios jurídicos como mandamentos de otimização em face de restrições fáticas e jurídicas, na esteira do magistério de Robert Alexy⁶. Sua operacionalização é metodologicamente desdobrada em três etapas ou fases: adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Na primeira fase, a adequação investiga a aptidão da medida estatal para atingir a finalidade constitucional almejada. Trata-se, aqui, de um cotejo entre meio e fim, a exigir que o meio selecionado seja empiricamente idôneo à promoção do fim perseguido. Obviamente a promoção da finalidade colimada admite graus distintos de intensidade, qualidade e certeza. Por razões democráticas e técnicas, ligadas, respectivamente, à soberania popular (CRFB, art. 1º, parágrafo único) e à Separação dos Poderes (CRFB, arts. 2º c/c 60, §4º, III), deve-se respeitar a vontade objetiva do

⁶ *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 116.

Legislativo e do Executivo⁷. Assim, a adequação é satisfeita com a simples escolha de um meio que promova minimamente o fim, mesmo que não seja o mais intenso, o melhor, nem o mais seguro. A anulação de atos estatais, nesta fase, somente será justificável quando a inadequação da medida for evidente.

Na segunda etapa do exame de proporcionalidade, investiga-se a *necessidade* ou *exigibilidade* da medida estatal. Procede-se, aqui, a uma análise comparativa entre meios alternativos e o fim público perseguido. O objetivo é perquirir a existência (ou não) de meios substitutos àquele originalmente escolhido pelo Estado e, em seguida, compará-los tanto em relação ao grau de adequação à finalidade pública, quanto ao impacto sobre bens jurídicos contrapostos. Quer-se, com isso, evitar qualquer excesso da intervenção estatal, interditando que o Poder Público se valha de termos mais gravosos quando existentes alternativas igualmente eficazes, porém menos incisivas sobre a esfera jurídica de terceiros.

Por fim, na última etapa do itinerário metodológico, o teste da proporcionalidade em sentido estrito impõe a comparação dos custos e dos benefícios da medida restritiva. Consoante a abalizada lição de Robert Alexy: “quanto mais alto é o grau de não-cumprimento ou restrição de um princípio, tanto maior deve ser a importância do cumprimento do outro”⁸. É a lei da ponderação. Pretende-se, com ela, aquilatar a importância dos bens jurídicos em jogo, fundamentando juridicamente a calibragem das restrições derivadas da intervenção estatal.

Nesse sentido, observa-se sem maiores dificuldades, a partir de todo o exposto no presente caso, que a solução trazida pela legislação ora questionada encontra óbice nas duas fases finais de análise da proporcionalidade, enquanto já se prevê uma solução menos gravosa pelo ordenamento que equilibra de maneira mais correta a relação custo-benefício. Desta feita, é intransponível a conclusão pela inconstitucionalidade material da norma em voga.

Como já antecipado no início do voto, há uma sensível e importantíssima distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, mas é indubitável que as duas normas tratam do mesmo tema, que é a queima da cana-de-açúcar para sua colheita.

Ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado e, portanto, deve-se utilizar o mesmo raciocínio em face da ausência de lei federal genérica prévia à edição de lei estadual que regulamente determinada matéria, hipótese esta em que se suspende a eficácia da lei estadual no que contrariar a norma genérica federal.

Sendo assim, é nítido que solução semelhante deve ser adotada no presente caso, com a ressalva de que, como o município de Paulínia passa a atuar no âmbito

⁷ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 178-182.

⁸ ALEXY, Robert. “On balancing and subsumption: a structural comparison” in: *Ratio Juris*, vol. 16, nº 14, Oxford, dezembro-2003, p. 436 – tradução livre do original.

de competência do Estado de São Paulo, contrariando-o de sobremodo, acaba por afrontar a respectiva constituição estadual.

Por sua vez, no plano pragmático, optar pela constitucionalidade do diploma da municipalidade acarretaria a ineficácia do planejamento traçado nacionalmente, especialmente quando se observa que vários municípios do Estado de São Paulo, no plano concreto, optaram por proibir a queima de cana, o que esvaziaria o comando normativo de quem é competente para regular o assunto, que é o Estado de São Paulo, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.

Destarte, a partir da análise René Savatier («*L'inflation législative et l'indigestion du corps social*», Paris, Dalloz, 1977, nº V), a infinidade de normas jurídicas que seriam endossadas sobre o tema, em nome de um inexistente interesse local, gerariam uma desvalorização legal, ocorrendo, em verdade, o reforço da chamada *inflation législative*, impedindo a aplicação de um direito positivo de maneira eficaz e pacífica, já que o caráter complementar excepcional se subverteria como regra de ampla aplicação.

À vista de todo quadro trazido a este Plenário, em nome da manutenção da autoridade da Constituição, seja no plano político e socioeconômico no exercício do reconhecimento e respeito aos direitos fundamentais, seja no plano jurídico, o qual também tem na distribuição de competências, a necessidade de imposição da manutenção do pacto federativo, não se pode permitir a permanência da norma questionada em vigor, sendo certo que o respeito à lei estadual paulista nº 11.241/2002 reflete a harmonia exigida pela nossa Carta Magna.

Ex positis, conheço e dou provimento ao presente recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

É como eu voto, Sr. Presidente.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Senhor Presidente, em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar o eminente Ministro Luiz Fux pelo voto minucioso, doutrinariamente profundo. Sobretudo, por ter conduzido uma audiência pública em uma matéria que não apenas era interdisciplinar como dependia do conhecimento e do esclarecimento de um conjunto de matérias de fato. Até porque, a solução abstratamente mais simpática era a solução de simplesmente proibir essa queimada, porque ninguém discute que isso seja nocivo ao meio ambiente.

Eu gostaria de destacar, Presidente, num voto muito curtinho, que eu entendo que existe competência político-administrativa do município em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, por disposição expressa do artigo 23, VI, da Constituição, portanto, há, a meu ver, competência político-administrativa nessa matéria. E, igualmente, entendo que há competência legislativa, portanto,

não apenas político-administrativa, mas também legislativa, em matéria ambiental, seja por dizer respeito a peculiar interesse do município, seja o exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual. Portanto, eu reconheço, em tese, legitimidade ao município para dispor sobre essas questões.

O que eu verifiquei, aqui, todavia, do voto do eminente Ministro Luiz Fux, é que existe uma incompatibilidade entre a lei estadual, na matéria, e a lei municipal. E, portanto, havendo uma incompatibilidade, eu acho que a discussão se desloca um pouco da competência abstrata e passa para o plano mais concreto de saber qual é o interesse que deve, neste caso, ter prioridade, ou seja, qual é o âmbito de interesse. E, aí, eu chego a duas conclusões, examinando essa matéria mais detidamente, primeiro: que os interesses transcendem ao âmbito municipal, é um interesse mais abrangente do que estritamente o interesse do Município de Paulínia. E, de parte disso, Presidente, quando eu passo à análise de conteúdo da lei, também me convenço que o tratamento dado pela lei estadual atende mais adequadamente os mandamentos constitucionais na matéria. Porque acho que a lei estadual, ela parte do pressuposto acertado de que a proteção do meio ambiente e o combate à poluição são valores constitucionais, e que, portanto, se esta prática da queimada é lesiva ao meio ambiente, ela deve ser erradicada. Porém, este não é o único interesse constitucionalmente protegido que está em jogo aqui. Existem outros interesses, não apenas os relacionados aos trabalhadores e à conservação dos seus empregos, como a própria subsistência das pequenas empresas e dos minifúndios que atuam nesse seguimento. Portanto, me parece que a solução gradual proposta pela lei estadual realiza melhor a vontade constitucional. E acho isso, não apenas em tese, mas acho isso porque o tempo passou, já confirmado pelos fatos, tal como entendido no relatório do eminente Ministro Luiz Fux e nas sustentações da tribuna. É que, embora a lei estadual previsse um cronograma bastante alargado para a cessação dessas práticas, com a distinção entre áreas mecanizáveis e não mecanizáveis, eu observo que houve um protocolo agroambiental do setor sucroalcooleiro paulista, firmado entre o Governo do Estado de São Paulo e as usinas, que abreviou este prazo para cessação das queimadas nas áreas mecanizáveis, para 2014, e nas não-mecanizáveis, para 2017, com o resultado prático de que cerca de 80% da colheita de cana-de-açúcar do Município de Paulínia não mais utiliza esta queimada.

De modo que não tenho como não aderir à solução proposta pelo Ministro Luiz Fux, não apenas porque acho que ela é, do ponto de vista dogmático, razoável, na medida em que, diante de uma disputa legítima, devo dizer, de competências entre estado e município, Sua Excelência fez a escolha pela prevalência da competência estadual, porque o âmbito de interesse é mais alargado do que apenas o peculiar interesse do município, mas porque a solução estadual atende a outros valores – interesse dos trabalhadores e das empresas –, e a solução preconizada, em âmbito estadual, já produziu o resultado de eliminar em 80% as queimadas indesejáveis.

Eu quase não veria mais sentido em uma intervenção judicial em algo que está funcionando satisfatoriamente e evoluindo de maneira satisfatória. Portanto, louvando uma vez mais o voto do Ministro Fux, tanto pelo voo teórico como pela proficiência

com que deslindou as questões práticas, eu estou acompanhando Sua Excelência para dar provimento ao recurso extraordinário. A única coisa que não fizemos ainda, Ministro Fux, Vossa Excelência talvez possa propor – é matéria de repercussão geral –, seja a tese que nós estaremos afirmando.

De modo que eu estou acompanhando, Presidente, o Relator.

• • •

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI – Senhor Presidente, do ponto de vista material, não veria nenhuma inconstitucionalidade nessa lei. Parece-me que não há uma vedação constitucional à edição de uma medida legislativa que venha proibir a queima da palha de cana-de-açúcar. Não me parece que o argumento de que a proibição vai prejudicar empresas ou que vai reduzir a utilização de emprego seja um argumento que possa ser avaliado adequadamente no âmbito do controle concentrado, já que produz, em seu conteúdo, um juízo de política legislativa no Município de Paulínia, em São Paulo.

Mas, do ponto de vista formal, a inconstitucionalidade se faz presente, como demonstrou o Ministro Luiz Fux, cujo voto, nesse ponto acompanho.

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhor Presidente, também começo louvando o belo voto do Ministro Fux – como sempre –, mas quero louvar da mesma forma, porque fiquei encantada, o voto do desembargador Renato Nalini, que foi o relator deste feito no Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Se eu tinha alguma dúvida com relação à inconstitucionalidade formal, confesso que a leitura do acórdão só serviu para aguçar essa minha dúvida, ao destacar, como agora fez o Ministro Luís Roberto, que há competência, sim, do Município, forte no art. 23, VI, da Constituição Federal, para legislar – é uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – na proteção do meio ambiente e no combate à poluição em quaisquer das suas formas.

Diz ainda o desembargador Nalini, no seu voto, que me permito, aqui, em homenagem até a sua Excelência, ler, no sentido de que:

(...) Nem se diga que ao Município é vedado estabelecer restrições maiores do que as postas pela União ou Estado. Não ha novidade alguma nisso. O Direito Urbanístico sempre reconheceu a cada cidade, 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 6.766/1979. Poucos os Municípios que perceberam os malefícios da leniência na densificação populacional, na multiplicação dos 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 (...).

Então, remetido o tema à nossa circunstância, ou seja, ao que se debate no processo, também gostaria de lembrar que o Município é onde vive o cidadão. Tirando o Distrito Federal, nós não vivemos no Estado, na União, Estado e União são abstrações, na verdade, nós vivemos no Município, no respectivo território. Então me parece que reconhecermos uma inconstitucionalidade formal quando o Município, forte neste preceito constitucional, sai na defesa da saúde dos seus munícipes, do pessoal que ali reside, é muito delicado. Diz ainda o desembargador Nalini:

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 Paulínia 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.

E o que eu também achei interessante neste acórdão é que, no voto condutor, há relato de terem sido editadas, por diferentes Municípios – acho que 23, não sei bem quantos, o que, pelo que recordo, também foi referido da tribuna –, leis municipais com essa vedação, e que a orientação do Tribunal de Justiça de São Paulo foi sendo alterada ao longo do tempo. Achei muito significativa essa evolução. Diz o voto:

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. Enquanto que na ação inicial foram apenas dois os votos pela improcedência e vinte e três os contrários, houve empate na ADI de Ribeirão Preto, com o desempate do Presidente do Tribunal a favor das queimadas. Já em relação à Limeira, a tese vencedora foi a da improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

E continua:

Mercê dessa posição, o Governo do Estado de São Paulo já obteve compromisso do setor para abreviar o período em que a queimada controlada permitida. Já não é 2031 o ano em que São Paulo se verá livre desse flagelo, mas 2014. Não é muito, nem bastante. Mas é o reconhecimento [aí prossegue] da atuação do Estado-Juiz [nessa atividade criadora, posso dizer – não é? – do direito].

Eu tenho enorme dificuldade, Senhor Presidente, diante do art. 23, VI, da Constituição Federal, aqui neste caso concreto, por mais ponderáveis, por mais fortes que sejam as razões enunciadas no voto do eminente Relator, de concluir pela inconstitucionalidade formal. A própria legislação estadual previa, como agora o Código Florestal, um prazo. Então, na realidade, o que fez o Município? Ele restringiu o prazo.

Eu fiquei, aqui, a lembrar aquelas ações, ainda em debate neste Plenário, relativas ao amianto. Lembro do voto do eminente Ministro Marco Aurélio, já proferido, e do eminente Ministro Ayres Britto, Relator de duas delas. Tenho algumas sob a minha relatoria, ainda estou refletindo sobre o tema, mas vou pedir todas as vênias ao eminente Relator para negar provimento ao recurso extraordinário.

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – Senhor Presidente, eu poderia apenas pedir a Vossa Excelência uma questão de ordem que seria talvez interessante.

Eu também, quando tive a oportunidade de estudar o processo, fiquei bastante impressionado, não muito, porque conheço já da carreira, o voto do Desembargador Nalini, mas eu tenho a impressão, e talvez os advogados pudessem informar, se hoje o Órgão Especial do mesmo Tribunal continua julgando no sentido em que julgou este caso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Pois não! Vossa Excelência vai se limitar exclusivamente a dar essa resposta.

O SENHOR ADVOGADO CRISTIANO SCORVO CONCEIÇÃO – Senhor Presidente, Ministro-Relator Fux, após o julgamento desta ação de Paulínia e de Limeira, como a Ministra Rosa citou, houve uma série de julgamentos de outros municípios, como sustentado na tribuna, e apenas um município, que foi o Município de Mogi Guaçu, a ADI foi julgada improcedente, outros municípios como Cedral, Mogi Mirim, outros municípios canavieiros, o Órgão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – Estou satisfeito.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Pois não.

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Senhor Presidente, também me impressionam os argumentos que a Ministra Rosa traz, com muita percuciência, tal como os fundamentos trazidos pelo Ministro-Relator e pelos que o seguiram, pela circunstância de que a competência comum não estabelece uma hierarquia de matéria, mas estabelece que o que se comunica é exatamente a mesma matéria entregue às três entidades.

Entretanto, vou pedir vênia a Sua Excelência para acompanhar o voto do Ministro-Relator no sentido de dar provimento ao recurso, uma vez que, havendo legislação nacional e legislação estadual sobre o mesmo tema, e havendo divergência, não vejo como harmonizar-se o que se pretende no artigo 23, que seriam três ordens, num mesmo espaço físico, atuando e tendo que se conformar.

Recordo-me, Ministra Rosa, ainda Procuradora de Estado, que um determinado município de Minas fez uma lei estabelecendo que, naquele município, não poderia – e a matéria é municipal, sobre uso e ocupação do solo –, em nenhum local daquele solo urbano, poderia se situar penitenciária. A penitenciária é de competência do Estado. Então, se os oitocentos e cinquenta e três municípios mineiros fizessem a mesma lei, em Minas, não poderia ter penitenciária, porque o Estado não teria como, em que espaço fazer situar. Portanto, o que leva a essa harmonia entre as três ordens é exatamente, tratando do mesmo tema que seja afeto aos três, que se possa adotar um equilíbrio tal que haja uma convivência.

Eu também concordo integralmente com o que foi realçado pelo Ministro Roberto Barroso e por Vossa Excelência, no sentido de ser extremamente necessária essa interpretação que permita a maior eficácia da norma constitucional, garantindo o que Victor Nunes Leal chamou, na Constituinte de 1946, de enternecimento municipalista. É preciso querer bem ao município e saber que nesse espaço vivemos, portanto, teremos que saber o que é do peculiar interesse. Mas essa é uma matéria que vem desde a Constituição de 1891, Rui Barbosa advogando essa matéria: Peculiar interesse é o que sobreleva a ele em detrimento dos outros, e haveria a inconstitucionalidade das demais ordens espaciais. Nesse caso, no entanto, os três tratam da matéria. Houve uma contrariedade, e, aí, realmente, há um choque, que não acaba nos limites do município, porque se trata de queimada, que se estende ao subsequente.

Essa é a razão pela qual, pedindo vênia à Ministra Rosa, mas com enorme simpatia também por essa interpretação, e dizendo que os votos que foram proferidos no Tribunal de Justiça de São Paulo são realmente primorosos, em especial o do hoje Presidente Nalini, mas acompanho para dar provimento ao recurso, Presidente.

É como voto.

• • •

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Senhor Presidente, também vou pedir vênias à divergência inaugurada pela ministra Rosa Weber e acompanhar o doutíssimo voto proferido pelo ministro Luiz Fux.

Sem dúvida nenhuma, estamos diante de uma matéria que está a desafiar a interpretação e a sistematização, porque, de fato, há competência formal e material do município em tema de proteção do ambiente, mas, também, é inequívoco que a disciplina, nesse caso, transcende seus limites. Se pudéssemos imaginar, em diversas áreas – e já tivemos esses casos aqui, por exemplo, em matéria de consumidor –, admitir disciplinas diversas, talvez, ao invés de felicitar-mos o consumidor, pudéssemos, por exemplo, tornar mais custosa, talvez até impossível, a regulação de determinados temas. O mesmo ocorre em matéria ambiental, não nos esqueçamos que, aqui, por exemplo, se regulam questões ligadas ao uso de água e a tantas outras. Então, é necessário que haja uma compatibilização que valorize, então, os vários vetores envolvidos.

Como Sua Excelência demonstrou em seu cuidadoso voto, aqui, houve cautelas no sentido de encaminhar para uma solução adequada, que chega, talvez, claro que num tempo deferido, ao resultado almejado de superação desse método que tantos problemas causa ao ambiente.

De modo que, com essas brevíssimas considerações e levando em conta que nós precisamos, realmente, de ajudar na precisão, na definição dessas situações de competências concorrentes, temos a obrigação de, ao longo do tempo, desenvolver esforços nesse sentido, especialmente essa competência do município, temos tido inúmeros impulsos em termos de provocação, eu peço vênias à ministra Rosa, mas acompanho o voto do Relator.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a manhã foi muito proveitosa, porque, como já registrado por Vossa Excelência, tivemos concretas as proficientes sustentações da tribuna, e aditaria essa visão, e, certamente, Vossa Excelência terá oportunidade de dizer a respeito, a valia do voto do relator, a proficiência do voto prolatado pelo relator.

Presidente, precisamos adotar certa flexibilidade quanto ao recurso extraordinário no processo objetivo que tem origem no Tribunal de Justiça, porque é sabença geral que o Tribunal de Justiça enfrenta a inconstitucionalidade da norma ante a Carta do Estado, não podendo, evidentemente, cogitar de exame, a partir da Lei das leis, que é a Constituição Federal.

Calha evocar, na espécie, um precedente do Tribunal, num célebre caso que houve da candidatura do Presidente Sarney ao Senado Federal, em que esta Corte assentou que o prequestionamento prescinde da menção ao dispositivo da Carta da República, que o prequestionamento é debate e decisão prévios na origem, viabilizando o cotejo, portanto, do que decidido, com as razões recursais do extraordinário, para saber-se se enquadrado ou não o recurso no permissivo que lhe é próprio.

Por isso, admito, e com largueza maior, o extraordinário nos casos em que se tenha o controle de constitucionalidade sob o ângulo da Carta Estadual na origem, e se adentre matéria, que é sensível, considerada a Federação, como é a referente à competência para legislar, considerados os três entes que, a teor do disposto na Carta, formam a República.

Interesse do Estado: há o interesse do Estado, porque em jogo se faz a própria Constituição por ele adotada, e também lei que disciplina a problemática das queimadas – refiro-me à Lei nº 11.241, de setembro de 2002.

Não desconheço, Presidente, que, no primeiro artigo do capítulo da Carta Federal alusivo ao meio ambiente, previu-se que:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público” – gênero, pegando, portanto, município, estado, Distrito Federal e União – “e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Ou seja, cuidar do que já se apontou como Mãe-Terra.

Presidente, não há, na Carta da República, preceitos conflitantes. Se formos aos artigos 23 e 24, veremos que, no primeiro, há alusão à competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Essa competência concorrente comum, como está no preceito, diz respeito à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e também para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

Numa interpretação simplesmente gramatical, poderíamos cogitar do conflito do artigo 23 com o artigo 24, no que este último revela:

Art. 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal” – já não há referência, portanto, aos municípios – “ legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

O artigo 24 mitiga o alcance do artigo 23 quanto à competência dos municípios. Não há qualquer conflito.

O Estado tem, na Carta, dispositivo que versa a edição de lei complementar para reger a problemática do meio ambiente. Esse dispositivo cogita de um sistema de

administração da qualidade ambiental, ou seja, do tratamento do todo, considerados os diversos municípios existentes nesse Estado-País dentro do País, que é São Paulo. Mais do que isso, há também disciplina federal, considerado o Código Florestal em vigor, decorrente da Lei nº 12.651/2012, que repete o Código Florestal pretérito aprovado pela Lei nº 4.771/1965.

Nesse Código Florestal – legislação, portanto, de âmbito maior, de observância obrigatória em âmbito maior –, é proibido o uso de fogo na vegetação, exceto em certas situações... – e há alusão às práticas agropastoris ou florestais, jungindo a queima à aprovação de órgão público. Municipal? Não. Órgão estadual ligado ao meio ambiente, e prossegue o Código, disciplinando a matéria.

O Estado de São Paulo, como já tive a oportunidade de ressaltar e também frisou o ministro Gilmar Mendes, editou a Lei nº 11.241/2002 e previu, nessa lei, no artigo 2º, que:

“Art. 2º Os plantadores de cana-de-açúcar que utilizem como método de pré-colheita” – para proteger os trabalhadores, queimando, portanto, as folhas, no que elas são afiadas e maltratam o corpo do trabalhador – “a queima da palha são obrigados a tomar as providências necessárias para reduzir a prática” – que prática? A queima –, “observadas as seguintes tabelas:”

Seguem as tabelas, começando do ano de 2002 e terminando no ano de 2031:

“ÁREA MECANIZÁVEL ONDE NÃO SE PODE EFETUAR A QUEIMA DA QUEIMA.”

Versam-se percentagens de abolição da queima dessas áreas, de forma progressiva, chegando-se, em 2021, à eliminação total da queima:

“ÁREA NÃO MECANIZÁVEL, COM PERCENTAGEM DE ELIMINAÇÃO DECLIVIDADE SUPERIOR A 12% E/OU DA QUEIMA MENOR DE 150ha (cento e cinquenta hectares) ONDE NÃO SE PODE EFETUAR A QUEIMA.”

Também se tem as percentagens e se chega à eliminação total – no tocante a essas áreas, que são muito restritas – no ano de 2031.

Presidente, não posso enquadrar a matéria como de interesse local, como de interesse específico de um único município, que seria o município de Paulínia. O interesse é abrangente, atraindo, portanto, para a disciplina do tema, a competência do Estado, no que apanhados outros municípios.

Ante esse contexto e a existência de providências estaduais para eliminar a queima, que realmente tem aspectos supernegativos – mas devemos sopesar valores e ter presente a integridade física do trabalhador –, creio que não há espaço para tratamento diferenciado da matéria pela Câmara de Vereadores, pelo município.

Por isso, ressaltando a profundidade do voto do relator, a ideia salutar de ter realizado audiência pública, ouvindo os diversos segmentos interessados, e também as sustentações feitas da tribuna – e Vossa Excelência já aludiu a elas –, provejo o recurso para julgar procedente o pedido formalizado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade que foi apreciada, em primeira instância, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

É como voto, homenageando, de qualquer forma, creio que foi relator da ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça, o Colega, douto, hoje Presidente da Corte, José Renato Nalini.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Reconheço que o Município dispõe de competência para legislar sobre o meio ambiente, desde que o faça nos limites do interesse local, em ordem a que a regulação normativa municipal esteja em harmonia com as competências materiais constitucionalmente deferidas à União Federal e aos Estados-membros.

Esse entendimento tem apoio em autorizado magistério doutrinário (SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 81/82, item nº 14, 9ª ed., 2011, Malheiros; FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p. 219/220, item nº 4.2, 2012, Saraiva; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 442/444, item nº 3, 2013, Malheiros), como se depreende da expressiva lição de PAULO DE BESSA ANTUNES (*Direito Ambiental*, p. 110/111, item nº 2.3, 15ª ed., 2013, Atlas):

O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; **suplementar a legislação federal** e estadual no que couber; **promover**, no que couber, **adequado** ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Parece claro, na minha análise, **que o meio ambiente está incluído no 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 as primeiras a localizar e identificar o problema. **É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.** Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal. (grifei)

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um dos entes que integram o Estado Federal brasileiro.

É por esse motivo que tive o ensejo de decidir, nesta Corte Suprema, sobre esse particular aspecto da competência dos Municípios, fazendo-o em decisão assim ementada:

(...) **Competência do Município** para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. **A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 – RTJ 164/158-161, v.g.).** A questão do meio ambiente como um dos tópicos **mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente. (...).** (RE 673.681/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se – consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO) com apoio em douta lição expendida por CELSO LAFER (A reconstrução dos Direitos Humanos, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras) – de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano.

Tal circunstância, por isso mesmo, justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade (MACHADO, Paulo Affonso Leme.

Direito Ambiental Brasileiro, p. 121/123, item nº 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) – de defender e de preservar essa magna prerrogativa em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.

Vale referir, neste ponto, até mesmo em face da justa preocupação revelada pelos povos e pela comunidade internacional em tema de direitos humanos, que estes, em seu processo de afirmação e consolidação, comportam diversos níveis de compreensão e abordagem, que permitem distingui-los em ordens, dimensões ou fases sucessivas resultantes de sua evolução histórica (RTJ 164/158-161, v.g.).

Nesse sentido, é de assinalar que os direitos de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos, genericamente, e de modo difuso, a todos os integrantes dos agrupamentos sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem, por isso mesmo, ao lado dos denominados direitos de quarta geração (como o direito ao desenvolvimento e o direito à paz), um momento importante no processo de expansão e de reconhecimento dos direitos humanos, qualificados estes, enquanto valores fundamentais indisponíveis, como prerrogativas impregnadas de uma natureza essencialmente inexaurível, consoante proclama autorizado magistério doutrinário (LAFER, Celso. *Desafios: ética e política*, p. 239, 1995, Siciliano).

Cumpra rememorar, bem por isso, na linha do que vem de ser afirmado, a precisa lição ministrada por PAULO BONAVIDES (*Curso de Direito Constitucional*, p. 481, item nº 5, 4ª ed., 1993, Malheiros), que confere particular ênfase, entre os direitos de terceira geração (ou de novíssima dimensão), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Com efeito, um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. (grifei)

A preocupação com a preservação do meio ambiente – que hoje transcende o plano das presentes gerações, para também atuar em favor das gerações futuras (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 123/124, item nº 3.2, 13ª ed., 2005, Malheiros) – **tem constituído, por isso mesmo, objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas que, ultrapassando a província meramente doméstica do direito nacional de cada Estado soberano, projetam-se no plano das declarações internacionais, que refletem, em sua expressão concreta, o compromisso das Nações com o indeclinável respeito a esse direito fundamental que assiste a toda a Humanidade.**

A questão do meio ambiente, hoje, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional (NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. *Direito Ambiental Internacional*, 2ª ed., 2002, Thex Editora), **particularmente no ponto em que se reconheceu ao gênero humano o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequada, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.**

Extremamente valioso, sob o aspecto ora referido, o douto magistério expendido por JOSÉ AFONSO DA SILVA (*Direito Ambiental Constitucional*, p. 69/70, item nº 7, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros):

A “Declaração de Estocolmo” abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um “direito fundamental” entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de “direitos a serem realizados” e “direitos a não serem perturbados”.

.....

O que é importante (...) é que se tenha a consciência de que **o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente.** Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: **“a qualidade da vida”.** (grifei)

Dentro desse contexto, emerge, com nitidez, a ideia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais (pelos Municípios, inclusive), qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Polízia do Meio Ambiente, in: Revista Forense 317/179, 181; BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira, in: Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).

Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, em um sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído à própria coletividade social.

O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, tal como se qualifica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui, portanto, uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis, como precedentemente enfatizado, os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional, como enfatizado por autores eminentes (REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*, p. 223/224, item nº 132, 1989, Saraiva; SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 46/57 e 58/70, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros).

São todos esses motivos que têm levado o Supremo Tribunal Federal a consagrar, em seu magistério jurisprudencial, o reconhecimento do direito de todos à integridade do meio ambiente e a competência de todos os entes políticos que compõem a estrutura institucional da Federação em nosso País, com particular destaque para os Municípios, em face do que prescreve, quanto a eles, a própria Constituição da República (art. 30, incisos I, II e VII, c/c o art. 23, incisos II e VI):

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

– **Todos têm direito** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe ao Estado e à própria coletividade a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e das futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos

se impõe, na **proteção desse bem essencial** de uso comum das pessoas em geral. **Doutrina.**

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

– A **incolumidade** do meio ambiente **não pode ser comprometida** por interesses empresariais **nem ficar dependente** de motivações de índole meramente econômica, **ainda** mais se se tiver presente **que a atividade econômica**, considerada a disciplina constitucional que a rege, **está subordinada**, entre **outros** princípios gerais, **àquele que privilegia** a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), **que traduz** conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. **Doutrina.**

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional **objetivam viabilizar a tutela efetiva** do meio ambiente, **para que não se alterem** as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, **o que provocaria** inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, **além de causar** graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico **ou** natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

– O **princípio do desenvolvimento sustentável**, além de impregnado de caráter **eminente** constitucional, **encontra** suporte legitimador em compromissos internacionais **assumidos** pelo Estado brasileiro e **representa** fator de obtenção do justo equilíbrio **entre** as exigências da economia e as da ecologia, **subordinada**, no entanto, a invocação desse postulado, **quando** ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, **a uma condição inafastável**, cuja observância não comprometa **nem** esvazie o **conteúdo essencial** de um dos mais significativos direitos fundamentais: **o direito à preservação** do meio ambiente, **que traduz** bem de uso comum **da generalidade** das pessoas, **a ser resguardado** em favor das presentes e futuras gerações.

.....
– **É lícito ao Poder Público** – **qualquer** que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros,

Distrito Federal e Municípios) – **autorizar, licenciar ou permitir** a execução de obras **e/ou** a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências **abstratamente** estabelecidas em lei, **não resulte comprometida a integridade** dos atributos que justificaram, **quanto** a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III). (ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Resulta claro, desse modo, em face do que venho de expor, que esta Suprema Corte tem reconhecido **que o Município, também ele, dispõe de competência** para legislar e editar normas de proteção ao meio ambiente e de defesa da saúde dos cidadãos.

O exame do presente litígio, **no entanto, impõe que se defina a extensão – que não é ilimitada** – do poder normativo que a Constituição da República atribui aos Municípios **em tema de defesa e preservação do meio ambiente, considerado, especialmente, o que dispõem** os incisos I e II do art. 30 da Lei Fundamental.

O eminente Ministro LUIZ FUX, **em seu magnífico voto, demonstrou, em face da própria teoria da Federação e do nosso sistema de repartição de competências**, que a Lei municipal nº 1952, de 20/12/95, **editada** pelo Município de Paulínia/SP, **ultrapassou** os limites materiais **conformadores** das atribuições normativas locais.

Por tais razões, e não obstante as sempre douradas considerações expostas pela eminente Ministra ROSA WEBER, **peço-lhe vênia para, acompanhando** o Senhor Ministro Relator, **conhecer e dar provimento ao presente** recurso extraordinário **deduzido** pelo Estado de São Paulo.

É o meu voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Eu, inicialmente, quero louvar o excelente, brilhante e profundo voto de meu colega distinto do Tribunal de Justiça de São Paulo, com quem trabalhei durante longa data, hoje presidente daquela Corte, e uma pessoa que há muito tempo vem se dedicando à defesa do meio ambiente. São Paulo, inclusive, foi um tribunal pioneiro em criar uma câmara especial para julgar questões de meio ambiente. Então é um voto primoroso, um voto que realmente merece inclusive figurar num livro de textos sobre meio ambiente. Mas, *data venia*, eu vou acompanhar o excelente voto do Ministro Luiz Fux, que não apenas examinou as questões constitucionais, infralegais, mas também mergulhou nas questões pragmáticas dessa questão importante que este Supremo Tribunal Federal está decidindo. E eu tenho certeza que chegou a essa conclusão tendo em conta a audiência pública que fez, onde ouviu todas as partes interessadas.

Eu queria registrar também, de forma muito breve, sem querer teorizar, porque todos aqui conhecem muito bem essa matéria, o Brasil, e o federalismo de um modo geral,

há muito tempo ingressou naquilo que se chama de federalismo de cooperação ou de integração, onde há um entrelaçamento de competências e um compartilhamento de rendas. É o caso do Brasil tipicamente. Nós saímos de um federalismo dual, inspirado no federalismo norte-americano, com duas esferas estanques de competências e rendas, e hoje nós temos, como dizia o professor Miguel Reale nas aulas que eu assistia, um federalismo *sui generis* com três níveis político-administrativos.

Mas o que ocorre é que esse compartilhamento de rendas tem que ser, em primeiro lugar, um compartilhamento equitativo, ou seja, deve atender às necessidades de cada ente federativo. Isso, de certa maneira, e lamentavelmente, não ocorre como deveria ocorrer em nossa Constituição. Nós sabemos que nós estamos às vésperas de uma reforma tributária que se faz necessária há muito tempo. De outro lado, o entrelaçamento de competências deve levar à harmonia do concerto federativo, da associação federativa, e não à sua fragmentação, como, neste caso, parece estar ocorrendo.

Eu concordo com o que foi dito pelos meus eminentes Pares que me antecederam que o Município tem, sim, competência para legislar em matéria ambiental, quando mais não fosse, por força do artigo 23, inciso VI, tão bem lembrado pela Ministra Rosa Weber. Mas, evidentemente, essa competência em matéria de meio ambiente, de combate à poluição, deve restringir-se ao interesse local. E o Ministro Barroso, assim como o Ministro Celso de Mello, lembrou muito bem que, neste caso, existem outros valores em jogo que transcendem o interesse puramente local.

Para não me alongar muito, ficaria em apenas alguns, por exemplo, o artigo 5º, inciso IV, que lista os princípios fundantes do Estado Democrático de Direito sob o qual vivemos, indica, com muita clareza, a proteção do trabalho e da iniciativa privada. E, como foi dito – e o Ministro Luiz Fux apurou isso, com toda certeza, na audiência pública, e nós que somos de São Paulo temos bem presente isso –, a queimada, pelo menos por ora, protege o trabalhador de lesões muito graves, porque a folha da cana-de-açúcar é cortante. O Ministro Marco Aurélio, no intervalo do café, fazia alusão a isso; e esse é um dado que impressiona muito. E há outros valores extremamente importantes que são da área na qual há muitos anos milita a eminente Ministra Rosa Weber, que são aqueles listados no artigo 6º, *caput*, da nossa Carta Magna, que são, justamente, a proteção do trabalho, mas também da saúde e da segurança do trabalhador.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Vale enfatizar que esses valores constitucionais a que alude Vossa Excelência têm merecido adequado amparo jurisdicional, muitas vezes provocado pela intervenção oportuna do Ministério Público, circunstância que permite conferir proteção judicial efetiva aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Pois não. Agradeço a sempre oportuna intervenção de Vossa Excelência, e termino, então, alinhando-me inteiramente ao voto do Ministro-Relator, dando provimento ao Recurso, nos exatos termos em que fez Sua Excelência, mas frisando exatamente que esta Corte, neste julgamento, em nenhum momento afastou a competência do município em matéria ambiental de combate à poluição, desde que restrita ao ambiente local, ao âmbito municipal propriamente dito.

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – Senhor Presidente, eu tenho duas proposições.

A repercussão geral pelo Código de Processo Civil exige essa posição de uma súmula que retrate o julgamento. Nós julgamos a questão relativa à queima da palha da cana-de-açúcar. Mas eu verifiquei que, no contexto dos votos, houve uma preocupação bastante relevante no sentido de não desautorizar o Município da sua competência de legislar sobre o meio ambiente. Então, ao invés de ficar situado na queima da palha da cana-de-açúcar, eu imaginei uma síntese que atenderia, inclusive, todas essas disposições didáticas, a partir da colocação da Ministra Cármen Lúcia, no sentido da harmonia do regramento, dizendo o seguinte: O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente concorrentemente com a União e Estado no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja suplementar e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, § 6º combinado com o art. 30, § 1º e 2º da Constituição Federal).

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Todos de acordo?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Apenas uma referência: é que eu acho que a competência não seria concorrente, ela é comum.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Comum.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Há uma referência específica à competência concorrente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Como ficaria então, Ministro? Perdoe-me, Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – Complementar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Com a competência do 23.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Eu acho que podia deixar só “tem competência”, porque acho que ele tem, em parte, competência própria se for peculiar interesse do Município; e, em parte, competência suplementar quando haja legislação da União ou do Estado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – Desde que tal regramento seja harmônico.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Parte, competência político-administrativa própria.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Excelente ideia, porque, realmente, eu não vejo, na competência comum, como se pode proteger o meio ambiente e combater a poluição sem legislar ou, pelo menos, editar um ato normativo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Como ficaria, então, o enunciado?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Tira se, apenas, a menção a “concorrente”.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja suplementar e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI – CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – Então: O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Todos de acordo?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – De acordo.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI – CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – Já tirei o “suplementar”.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Tirou.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Tirou o “suplementar”, então. Estão todos de acordo?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Até porque aqui é harmônico, Presidente, pois a legislação federal e a legislação estadual também caminham para a exclusão da queima.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Pois é.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – É só a questão do prazo: imediatamente ou paulatinamente.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – Pois não.

Mas é graças à intervenção de Vossa Excelência que o Plenário, de certa maneira, acordou para esse tema, realçou que ficou reconhecida e, mais uma vez, sacramentada essa competência importantíssima do Município em matéria de meio ambiente.

PLENÁRIO
EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 586.224

PROCED.: SÃO PAULO

RELATOR: MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S): ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECTE.(S): SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO – SIFAESP

ADV.(A/S): ÂNGELA MARIA DA MOTTA PACHECO E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S): CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ADV.(A/S): FRANCISCO ANTONIO MIRANDA RODRIGUEZ E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S): MUNICÍPIO DE PAULÍNIA

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), dando provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia/SP, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falaram, pelo Estado de São Paulo, o Dr. Pedro Ubiratan Scorel de Azevedo, Procurador do Estado, e, pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – SIFAESP, a Dra. Ângela Maria da Motta Pacheco. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 05.03.2015.

Decisão: O Tribunal, decidindo o tema 145 da Repercussão Geral, por maioria, vencida a Ministra Rosa Weber, deu provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia/SP. Por unanimidade, o Tribunal firmou a tese de que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal). Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 05.03.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso. Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte – Assessora-Chefe do Plenário