

COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR MUNICIPAL NA QUEIMA DA PALHA DA CANA-DE-AÇÚCAR

SUPPLEMENTAL JURISDICTION IN MUNICIPAL BURNING THE SUGAR CANE

Roberto Baptista Dias da Silva

Mestre e doutor em Direito Constitucional pela PUC/SP. Coordenador do curso de graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Coordenador acadêmico do Curso de Especialização em Direito Constitucional da PUC/SP (Cogeae). Professor de Direito Constitucional da graduação, da especialização e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito (mestrado e doutorado) da PUC/SP. Membro efetivo da Comissão de Direito Constitucional da OAB/SP. Membro da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas – ABCD, seção brasileira do “Instituto Ibero-Americano de Derecho Constitucional”.

Gabriela Moccia de Oliveira Cruz

Especialista e mestranda em Direito Constitucional pela PUC/SP.

Resumo

O presente artigo analisa a competência municipal por meio do estudo de um caso concreto: a queima da palha da cana-de-açúcar em alguns municípios do interior paulista. Discute-se tal tema a partir de conceitos trazidos pela Constituição Federal de 1988, de interpretações oferecidas pelos Tribunais brasileiros e da doutrina que trata sobre o tema. A competência municipal tem dois focos de atuação: as matérias de competência exclusiva do ente local e as matérias de competência concorrente ou comum, ou seja, aquelas que são por ele compartilhadas com a União e os Estados. O foco do estudo é especificamente a atuação legislativa concorrente de municípios paulistas e do Estado de São Paulo no caso da proibição da queima da palha da cana-de-açúcar.

Palavras-Chave

Federação brasileira. Competência Suplementar. Competência Concorrente. Direito Ambiental. Município.

Abstract

This article examines the municipal jurisdiction through a case study: the straw burning of cane sugar in some municipalities of São Paulo. We discuss this subject from concepts introduced by the 1988 Federal Constitution, the interpretations offered by the Brazilian courts and the doctrine that deals with the issue. The municipal jurisdiction has two focuses of activity: the subjects of exclusive competence of the local entity and matters of concurrent jurisdiction or common, ie, those that are shared by its with the Union and States. The focus of the study is specifically the performance of competing legislative counties and the State of Sao Paulo in the case of the ban on burning the sugar cane.

Keywords

Brazilian States. Supplemental Jurisdiction. Concurrent Jurisdiction. Environmental Law. City.

Sumário

Introdução. 1. A Repartição constitucional de competências. 2. Repartição de competências constitucional em matéria ambiental. 3. Competência Municipal suplementar e a proibição da queima da palha de cana-de-açúcar. Conclusão.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar os limites da competência suplementar municipal, por meio do estudo de um caso concreto que envolve especificamente a questão ambiental: a proibição da queima da palha de cana-de-açúcar por municípios do Estado de São Paulo.

Para tanto, analisaremos a Federação brasileira e o seu complexo sistema de repartição de competências aplicado em um caso concreto.

A Federação brasileira é formada por quatro tipos de entes federados — União, Estados, Municípios e Distrito Federal —, que são dotados de autonomia organizacional, política e administrativa e têm, conjunta e individualmente, o papel de cumprir as determinações a eles impostas pela Constituição Federal.

A repartição constitucional de competências é uma das garantias de autonomia dos entes federados relativa à auto-organização e deve ser observada por eles para a realização de suas atribuições, sem que um invada as competências dos outros.

Aliada a essas atribuições, a Constituição Federal, ao tratar do direito de todos ao meio ambiente equilibrado, torna-o uma obrigação do Poder Público e da sociedade (BRASIL, 1988). Nesse contexto, é indispensável analisar os dispositivos constitucionais que tratam da repartição de competência e o que cabe a cada ente federado realizar quando o assunto é meio ambiente. Com base nessas informações, será discutido o caso concreto da queima da palha de cana-de-açúcar nos Municípios produtores desta planta.

Recentemente, Municípios de áreas rurais se depararam com a degradação ambiental e suas consequências na área da saúde e do bem-estar dos munícipes, causada pela queimada da palha da cana-de-açúcar em seus territórios. Em razão disso, alguns entes locais, como é o caso de Paulínia e Botucatu, alvos do estudo desse artigo, produziram, por meio de suas casas legislativas, leis que proíbem, imediata ou progressivamente, a queimada da referida palha (PAULÍNIA, 1995; BOTUCATU, 2003). Todavia, os municípios se viram diante de um problema: lei estadual já trata dessa questão e dispõe sobre a eliminação progressiva, até 2031, da queima da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2001).

Com base nessa Lei Estadual, o Sindicato da Indústria de Fabricação do Alcool de São Paulo ingressou com Ações Diretas de Inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJ/SP contra as respectivas leis, alegando que em matéria de competência, concorrente ou comum, a jurisprudência dominante entende que não cabe ao Município exercer sua competência suplementar quando for para contrariar lei federal ou estadual, visto que a todos os entes federados interessa tratar desse tema (SÃO PAULO, 2007a; SÃO PAULO, 2007b). Pode-se afirmar que o interesse maior é daqueles que têm contato direto com a situação, por se tratar, para além de uma questão econômica, uma questão de poluição do ar, envolvendo qualidade de vida e também de saúde.

Assim, pretende-se analisar quais são os limites da competência suplementar municipal e como eles podem ser ressignificados à luz de meio ambiente de modo a fortalecer os Municípios.

1. A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS

A Constituição brasileira de 1988 alçou o Município a ente federado, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal.

É o que se depreende do disposto nos arts. 1º e 18, *caput*, Constituição Federal (BRASIL, 1988). Para Fernanda Dias Menezes de Almeida (2007, p.96), a Constituição de 1988, por meio dos referidos artigos constitucionais, que tratam da organização político administrativa do Estado Brasileiro, conferiu expressamente competência e autonomia ao ente local, bem como coroou essa posição ao capacitá-lo de auto-organização, possibilitando que os municípios elaborem as suas próprias leis orgânicas. Por outro lado, há quem pense diferente. Para José Afonso da Silva (2009, p. 475) e José Nilo de Castro (1998, p. 53) a participação expressa, no texto constitucional, do Município como ente federado é um equívoco. Ambos acreditam que apesar de a Constituição revelar três esferas governamentais, a da União, dos Estados e dos Municípios, não tornou expressa a transformação do ente local em unidade federada

A autonomia confere aos entes integrantes da Federação o exercício de determinados poderes, para que possam cumprir o papel que a Constituição Brasileira lhes destina. A Constituição atribui à União, aos Estados e aos Municípios capacidade política para eleger os seus representantes e elaborar a sua própria Constituição; capacidade legislativa para editar todo o seu aparato legal, nos estritos termos dos parâmetros fixados constitucionalmente; capacidade financeira para instituir e arrecadar seus tributos e aplicar suas rendas; e capacidade administrativa para organizar e gerir os seus próprios serviços públicos.

Em linhas gerais, a Constituição reparte as competências a cada um dos entes federados, adotando uma sistemática de distribuição enumerada e remanescente. Ela enumera as competências da União e confere aos Estados membros o remanescente. Aos Municípios são dadas as competências que dizem respeito aos interesses predominantemente locais.

As competências atribuídas a cada unidade da Federação brasileira são de natureza legislativa e administrativa ou material. Basicamente, as competências legislativas da União estão previstas nos artigos 22 e 24; dos Estados, nos artigos 24 e 25, § 1º; dos Municípios, no artigo 30, I e II. Já as competências materiais ou administrativas da União estão contempladas nos artigos 21 e 23; dos Estados, nos artigos 23 e 25, §§ 2º e 3º; dos Municípios, nos artigos 23 e 30, III a IX (BRASIL, 1988).

No exame desses preceitos constitucionais, verifica-se que a Constituição adotou o critério da predominância do interesse ou da variável amplitude de interesses no tocante a cada unidade federada, segundo o qual, definidas as competências destinadas a cada esfera, é inegável que à União foram destinadas matérias de âmbito nacional, afetando os Estados e os Municípios. Aos Estados membros coube dispor de assuntos de interesse regional e o exercício das competências materiais e legislativas conferidas a eles também alcança os Municípios e a própria União. Por

fim, os Municípios cuidam dos temas que lhes foram deferidos no âmbito predominantemente local, afetando, em menor proporção, a União e os Estados.

A competência comum vem consagrada no artigo 23 da Constituição Federal e consiste em competência de natureza material dada a todos os entes da Federação. Em razão do interesse público, é imposta a preservação de certos bens e o atingimento de certas metas de cunho social mediante esforços conjuntos das diversas unidades componentes da Federação brasileira. A Constituição, ao delinear a competência comum a todos os entes federados, teve por mira uma ação harmônica entre eles, não estabelecendo a prevalência do interesse de um sobre o de outro, nem a supremacia de um ente sobre o outro. Tais entes são colocados, constitucionalmente, em pé de igualdade no trato das questões arroladas no artigo 23.

A União, os Estados e os Municípios concorrerão para um fim comum de interesses para o desenvolvimento e o bem-estar nacional. Nesse sentido, Fernanda Dias Menezes de Almeida explica:

A competência material do artigo 23 foi designada como competência ‘comum’, termo que, no caso, tem o mesmo sentido de ‘concorrente’. Haverá uma concorrência de atuação nas matérias que o dispositivo arrola. O que o constituinte deseja é exatamente que os Poderes Públicos em geral cooperem na execução das tarefas e objetivos enunciados. (MENEZES, 2007, p. 111).

O exercício de cada uma daquelas competências comuns nos faz inferir a competência legislativa de cada unidade federativa. É dizer: na consecução de cada uma daquelas competências administrativas haverá a necessidade, no mais das vezes, de exercitar a sua respectiva capacidade legislativa. E a sua atuação será maior ou menor, conforme estejamos diante da competência legislativa plena ou suplementar.

No campo da competência legislativa concorrente, a União e os Estados estão autorizados a legislar sobre os assuntos enumerados no artigo 24 da Constituição Federal. Nesse caso, cabe à União estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º). À esfera estadual cabe suplementar essa legislação de acordo com disposições específicas, cuja aplicação se restringe ao território estadual competente por elaboração (art. 24, § 2º), respeitadas as normas gerais produzidas pela União (BRASIL, 1988).

Especificamente no tocante aos Municípios, a Constituição Federal dotou-os de capacidade legislativa, sendo de sua competência expedir normas gerais e abstratas destinadas a disciplinar assuntos de interesse predominantemente local, no exercício de sua competência plena e privativa, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, nos termos do artigo 30, I e II (BRASIL, 1988).

Muito embora o Município não esteja contemplado no artigo 24 da Constituição, que enumera as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, ele possui competência para legislar de maneira suplementar (art. 30, II da CF). Isso significa que o Município, com vistas a atender às peculiaridades locais, pode editar leis para tratar de temas disciplinados por leis federais e estadu-

ais, quer para esmiuçar as normas gerais editadas pela União e pelos Estados, quer para preencher os vazios deixados pela legislação federal ou estadual.

Assim, visto que a Constituição Federal, ao tratar da competência concorrente, utiliza, nos artigos 24 e 30, apenas o termo “suplementar”, não será feita diferenciação entre competência “supletiva” e “complementar”, entendidas como espécies de competência concorrente. Cumpre, todavia, ressaltar na Medida Cautelar na ADI nº 2.396/MS, relatada pela ministra Ellen Gracie, o Supremo Tribunal Federal, no dia 26 de setembro de 2001, consignou que:

O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando, então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando existente legislação federal que fixe os princípios gerais caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6 – Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta (BRASIL, 2001, p. 1-2).

2. REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

No que diz respeito à matéria ambiental, observa-se no texto constitucional que à União compete a elaboração da política geral do meio ambiente. O artigo 21, IX, atribui à União a execução de planos nacionais e regionais com vistas à ordenação do território. Ao mesmo ente federado compete, exclusivamente, instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (inciso XIX). Também cabe à União, privativamente, legislar sobre águas e energia (art. 22, IV) (BRASIL, 1988).

No tocante à competência comum, compete a todos os entes federados a proteção do meio ambiente artificial e natural. Os incisos III e IV do artigo 23 estabelecem a obrigação do Poder Público de todas as esferas federadas de proteger as obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos. Os incisos VI e VII atribuem aos entes federados a proteção e o combate à poluição e a preservação das florestas, fauna e flora (BRASIL, 1988).

Quanto à competência concorrente, a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar, paralelamente, sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico, e paisagístico (inciso VII) (BRASIL, 1988).

Aos Estados, além das competências comuns sobre os assuntos previstos no art. 23, incisos III, IV, VI e VII, cabe complementar, ou seja, especificar as normas gerais expedidas pela União e suprir eventuais lacunas deixadas pela legislação federal, em matéria de legislação concorrente, de acordo com as peculiaridades regionais (art. 24, incisos VI, VII, VIII) (BRASIL, 1988).

Os Municípios também dispõem de competência comum sobre o tema (art. 23, incisos III, IV, VI e VII), bem como de competência legislativa complementar para tratar sobre o uso e ocupação do solo urbano, a elaboração do plano diretor (art. 182), com vistas a estabelecer a política de desenvolvimento urbano, e versar sobre assuntos de interesse local (art. 30) (BRASIL, 1988).

3. COMPETÊNCIA MUNICIPAL SUPLEMENTAR E A PROIBIÇÃO DA QUEIMA DA PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR

Nos termos do art. 30, II, da Constituição ao Município compete “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (BRASIL, 1988). Dúvidas, porém, surgem da expressão “no que couber”. Fernanda Dias Menezes de Almeida, sobre tal expressão, explica o seguinte:

O próprio artigo 30, II, esclarece que a legislação municipal complementar ocorrerá no que couber. É preciso, pois, verificar quando cabe essa legislação.

Preliminarmente diríamos que só cabe a suplementação em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local. Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar legislação federal relativa ao comércio exterior ou relativa à nacionalidade e à naturalização” (MENEZES, 2007, p. 139).

Para José Afonso da Silva a questão da competência complementar já não é tão clara em relação aos municípios. Admite, porém, a sua competência complementar na matéria (meio ambiente) é também reconhecida:

De fato, dá-se-lhes competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). Outorga-lhes a competência para a política de desenvolvimento urbano e estabelecimento do plano diretor e ainda a competência para promover a proteção do patrimônio histórico cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (SILVA, 2010, p. 79-80).

É certo que além da compatibilidade entre as leis, a expressão “no que couber” significa que deve haver o interesse local para que o Município possa legislar de maneira complementar, ou seja, não há que se falar em suplemento de legislação federal ou estadual pelo Município quando a matéria não é caracterizada como de interesse local.

Especificamente sobre competência municipal em matéria ambiental, Paulo Afonso Leme Machado expõe:

A competência natural dos Municípios é a de legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF) e, nesses assuntos, o meio ambiente pode estar incluído, toda vez que a questão ambiental não for geral e/ou nacional ou regional [...]. Incontestemente, também, que os Municípios poderão legislar suplementarmente sobre meio ambiente, desde que se sujeitem às regras do art. 24, parágrafos 1º, 2º e 3º, e que a suplementação das leis federais e estaduais tenha relação com o interesse local. O interesse local poderá ser encontrado na necessidade de se darem normas específicas para a poluição do ar, por exemplo, em razão de fatores climáticos ou de localização geográfica (MACHADO, 2001, p. 31).

A visão de tais autores limita a atuação do Município, pois, se o ente local tem competência legislativa para tratar de assuntos de interesse local, ele já está autorizado a legislar sobre matérias de interesse local. Dessa forma, o entendimento deles não estaria de certa forma tornando inócua a competência suplementar municipal? Ou só estaria delimitando a competência, sem, contudo, limitá-la?

São essas perguntas que devem ser enfrentadas na análise do caso concreto da queima da palha da cana-de-açúcar nos municípios paulistas.

Tendo em vista as legislações municipais visando à proibição imediata da queima da palha da cana-de-açúcar em seus respectivos municípios, o Sindicato da Indústria de Fabricação do Alcool de São Paulo ingressou com Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, alegando que ao Município não cabe suplementar matéria de competência concorrente ou comum, contrariando lei federal ou estadual já editada (SÃO PAULO, 2007a; SÃO PAULO, 2007b).

No caso, a Lei Estadual nº 11.241/02 (regulamentada pelo Decreto 47.700, de 11 de março de 2003) prevê a redução gradual da queima da cana, com extinção prevista para o ano de 2031.

De acordo com a motivação do Sindicato acima citado, a Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, órgão de apoio aos municípios, por meio do Parecer Cepam nº 25.880, da lavra da advogada Mariana Moreira, mestre em Direito Urbanístico, ressalta o seguinte:

É indiscutível a competência municipal para legislar sobre meio ambiente, porém tal competência é suplementar em relação à do Estado e da União. Em sede da competência suplementar pode o ente federado expedir normas de ajuste e de adequação ao seu peculiar interesse, a fim de proceder à aplicação integral das normas gerais sobre as matérias submetidas a tal competência.

A competência municipal, como se sabe, está disciplinada na Constituição Federal, no artigo 23, que trata da competência comum, isto é, a programática e, no artigo 30, incisos I a IX, que trata das competências legislativas e também das programáticas específicas.

Cuidar do meio ambiente a fim de garanti-lo saudável para as gerações futuras é mister de todos os entes federados, razão pela qual, em dispositivo especial do Texto Maior, são designados por 'Poder Público' (art. 225 da CF). Dessa tarefa, diz o Texto, cuidarão todos: União, Estados e Municípios. Todavia, por

força da repartição constitucional de competências, a atividade legislativa é realizada no âmbito da atribuição de cada um (MOREIRA, 2006, p. 1-2).

Entendimento diverso, porém, demonstrou o TJ/SP, no acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 126.780.0/8-00, que questionava a constitucionalidade da Lei nº 1.952, de 20-12-1995, do município de Paulínia (SÃO PAULO, 2007a). O colegiado decidiu a favor da lei municipal. No voto do relator Desembargador José Renato Nalini constam as seguintes considerações:

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

Não é diversa, portanto, a situação presente. A lei estadual, eufemisticamente, veda a queima de cana. Só que propõe leniência incompatível com os danos causados à saúde dos munícipes e à qualidade de vida regional. Legítima a atuação das cidades ao vedarem a continuidade daquilo que se mostra tão pernicioso. Quem sofre as consequências diretas dessa tragédia é que tem condições de disciplinar o uso do fogo dentro das fronteiras do Município (SÃO PAULO, 2007a, p. 6).

Extraímos dessa decisão duas ideias que sustentam a posição a favor do Município.

A primeira delas é a categoria constitucional do Município, que sendo parte integrante da Federação brasileira, viu reforçada a sua autonomia para tratar de assuntos locais com consequências concretas. Apesar de não ser único e exclusivo daquela região, visto que o ar é uno e indivisível, é legítimo o argumento de que o problema da poluição causada pela queimada da palha de cana-de-açúcar não é o mesmo daqueles enfrentados pelos moradores da cidade de São Paulo, por exemplo. Portanto, parece-nos que o assunto é, sim, peculiar àquela localidade, cabendo a atuação do Poder Público municipal nessa esfera.

A segunda diz respeito à aplicação e concretização da norma. Entre o princípio federativo e o da tutela ao meio ambiente, este, no caso concreto, se sobrepõe ao primeiro, levando em conta que o direito fundamental ao meio ambiente saudável é o primeiro interesse intergeracional explicitado pela Constituição.

Acompanhando o voto do relator, o Desembargador Marcus Andrade afirma que

No caso concreto, os interesses, estadual e nacional, perfilhados à competência concorrente para legislar sobre a responsabilidade por dano ao meio-ambiente, apresentam-se em graus de média e longa distância, disciplinando amplas temáticas sobre as queimadas, a fim de evitar a poluição, de modo genérico para o Estado e, ainda, de maior e vago espectro para a União.

A lei estadual nº 11.241/02 (regulamentada pelo decreto 47.700, de 11 de março de 2003) ao prever a redução gradual da queima da cana, com extinção prevista para o ano de 2031 (!) (sujeitos os prazos que fixou a revisões a partir do ano de 2006), não atendeu e não atende o Município Paulínia, em suas necessidades locais, nem a seus efetivos e concretos interesses na salvaguarda de seus valores ambientais e do bem estar de sua população, levando-o a complementá-la (SÃO PAULO, 2007a, p. 19).

Segundo este voto, se a vedação progressiva da queima não privilegia o Município, esse não deve aceitar passivamente a situação. Nesse ponto, destaca que o artigo 225, da Constituição Federal, assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Sob essa ótica é possível entender que a lei municipal obedeceu aos exatos limites da legislação estadual, sem extrapolá-los, fixando, porém, prazo que entendeu adequado ao interesse local, em atenção à qualidade de vida e ao bem-estar dos seus munícipes. Respeitado limite máximo estabelecido pela lei paulista, os municípios teriam autonomia para firmar os seus respectivos prazos, que poderiam, dessa forma, variar de acordo com as necessidades locais apresentadas.

De acordo com esse raciocínio, o Município não contraria lei estadual ao determinar a proibição da queima da palha da cana-de-açúcar, mas somente estabelece um limite razoável para o interesse local, respeitando inclusive o limite máximo estabelecido pela norma estadual, ou seja, o ano de 2031. Sob esse ponto de vista, podemos notar uma interpretação relativa às competências concorrentes no sentido de prestigiar o ente local, bem como a descentralização da decisão.

Em matéria ambiental, vale lembrar também os dizeres de Lesley Gasparini Leite e Ana Thereza Machado Junqueira:

Para dirimir qualquer dúvida quanto à competência para legislar ou aplicar as normas ambientais, basta tão-somente identificar o caráter de abrangência da norma – geral, regional, local – bem como a competência do Poder Público que a expediu ou a aplicou – União, Estados e Municípios. Nota-se ainda que um interesse nacional ou regional é também um interesse local, apesar do inverso não ser, em princípio, verdadeiro. Como exemplo, podemos citar o interesse nacional de instalar uma usina nuclear ou hidrelétrica no Município. Em princípio, a obra não tem interesse local, mas o Município deverá respeitar a determinação legal (CF, art. 225, § 6º), por tratar-se de interesse nacional. Contudo, em qualquer momento há de prevalecer a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (LEITE; JUNQUEIRA, 1992, p. 29).

No caso em tela, resta claro que a lei municipal é mais protetiva ao meio ambiente do que a lei estadual. Mas, a decisão do TJ/SP que reconheceu a constitu-

cionalidade da lei do Município de Paulínia foi atacada pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – Sifaesp e Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo – Siaesp, por meio da Ação Cautelar 2017, com pedido de liminar visando atribuir efeito ao RE 586.224, julgada monocraticamente pelo ministro Eros Grau, que suspendeu a decisão do Tribunal paulista até o julgamento definitivo da questão, reconhecendo-a como de repercussão geral (BRASIL, 2008).

Pouco tempo depois, outra ADI, a de nº 146.999-0/3-00, questionou a constitucionalidade da Lei nº 4.446 de 20/10/2003, do Município de Botucatu, que veda a utilização de fogo na colheita da cana-de-açúcar (SÃO PAULO, 2007).

Depois de o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgar improcedente o pedido, foi interposto Recurso Extraordinário pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – Sifaesp e Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo – Siaesp, alegando violação aos arts. 24, VI, e 30, I, da Constituição Federal, visto que a edição da citada lei municipal não teria observado a competência legislativa estadual sobre meio ambiente. A ministra Ellen Gracie, por meio da Ação Cautelar nº 2316, concedeu liminar e suspendeu mais essa decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, alegando o que segue:

As razões apresentadas evidenciam a plausibilidade jurídica, visto que o artigo 24, IV, da Constituição, estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Já o perigo na demora se comprova tendo em vista o início da colheita e a limitação imposta pela lei (BRASIL, 2009).

A ministra lembrou, ainda, que a Corte já reconheceu a existência de repercussão geral nesta questão constitucional.

Então resta a dúvida: o Município pode suplementar a lei estadual de modo a proteger de maneira mais intensa o meio ambiente ou o Estado membro, ao legislar sobre o assunto, não teria deixado espaço para a suplementação municipal?

O próximo item pretende responder a essa pergunta analisando os valores que incidem sobre o caso concreto, adotando também o critério da predominância do interesse ou da variável amplitude de interesses no tocante a cada unidade federada.

CONCLUSÃO

O TJ/SP, ao discutir a proibição da queima de cana-de-açúcar imposta por leis municipais, ressalta dois pontos relevantes, que merecem atenção quando da delimitação da competência municipal em matéria ambiental: a) o Município é parte integrante da Federação brasileira e isso tem consequências concretas, como a consolidação de sua autonomia para a disciplina daquilo que lhe é pertinente; b) no confronto entre o princípio da preservação ambiental e o da repartição de compe-

tências legislativas dos entes da federação, o limite da relativização do primeiro é a vida e a saúde do homem.

No caso concreto, a competência suplementar municipal para tratar do meio ambiente pode ser interpretada à luz dos critérios de repartição de competências de forma isolada ou pode ser interpretada de forma sistemática, permitindo que se dê o máximo de efetividade aos preceitos envolvidos no caso.

Portanto, no que diz respeito à proibição da queimada de palha de cana-de-açúcar, a competência suplementar dos Municípios deve ser delineada de forma a respeitar o princípio da preservação ambiental, ligado intimamente à vida e à saúde dos seres humanos, além de não perder de vista o próprio princípio da repartição de competências, que considerou o Município apto a tratar sobre meio ambiente, suplementando, no que couber, as leis federais e estaduais de acordo com o seu interesse local.

Dessa forma, entende-se que o Estado-membro fixou um limite que pode ser reduzido pelo Município ao exercer sua competência suplementar, naquilo que cabe a ele, ou seja, proteger mais o meio ambiente e a saúde de seus munícipes, levando em conta os interesses predominantemente locais. Ao proibir sumariamente a queimada da palha da cana-de-açúcar em seu território, o Município, atento a seu interesse local e suplementando a legislação estadual, preserva a qualidade de vida e garante o bem-estar dos seus cidadãos, função essa inerente a toda e qualquer cidade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.
- BOTUCATU. Lei nº 4.446 de 20 de outubro de 2003. Dispõe sobre a proibição de queimadas no município de Botucatu. Disponível em: <<http://www.camarabotucatu.sp.gov.br/camver/LEIMUN/2003/04446/pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Cautelar. Ação Cautelar nº 2316. Relator (a): Min. Ellen Gracie. Julgamento: 31-3-2009. DJE – 065. Site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000067534&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 12 mai. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar com pedido de liminar. Ação Cautelar nº 2071. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento: 10-11-2008. DJE-217. Site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000059433&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 12 mai. 2011.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei estadual que veda a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem de amianto, ou de outros produtos à base de amianto, destinados à construção civil, no território do Estado do Mato Grosso do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.396-9 – Medida Cautelar. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 26-9-2001. Site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347577>> Acesso em: 12 mai. 2001.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Del Rey: Belo Horizonte, 1998.
- LEITE, Lesley Gasparini e JUNQUEIRA, Ana Thereza Machado. *Política Municipal de Meio Ambiente*. 2ª ed. rev. e atual, FPFL-Cepam: São Paulo, 1992, p. 29.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 6ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 1996.
- MOREIRA, Mariana. CEPAM. Parecer nº 25.580, de 13 de novembro de 2006. Competência para queima de palha de cana-de-açúcar. Disponível em: <www.cepam.sp.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2011.
- PAULÍNIA. Lei nº 1952 de 20 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a proibição de queimadas no município de Paulínia nas formas que especifica. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-paulinia/767716/lei1952-1995-paulinia-sp.html>>. Acesso em: 15 abr. 2011.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 11.241 de 19 de setembro de 2001. Dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar. *Diário Oficial* (do) Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 20 set. 2001. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 19 mai. 2011.
- SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal de Paulínia que proíbe a queima de palha de cana-de-açúcar e o uso do fogo em atividades agrícolas. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 126.780.0/8-00. Relator: Des. José Renato Nalini. São Paulo. Acórdão de 10 dez. 2007a. Site do Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=2395997>>. Acesso em: 12 mai. 2011.
- SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal de Botucatu que proíbe a queima de palha de cana-de-açúcar e o uso do fogo em atividades agrícolas. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 146.999-0/3. Relator: Des. José Geraldo de Jacobina Rabello. São Paulo. Acórdão de 14 de nov. 2007b. Site do Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=2450263>> Acesso em: 13 mai. 2011.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 28 a 80.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.