

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO EM MATÉRIA AMBIENTAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO RE 58.6224/SP CONFORME A DOCTRINA E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

<http://dx.doi.org/10.19177/rgsa.v7e12018329-344>

Samuel Fernandes dos Santos¹
Beatriz Souza Souza Costa²

RESUMO

O presente artigo científico traz um estudo cronológico partindo da construção centrífuga do federalismo brasileiro, e o avanço da repartição de competências até o panorama atual estabelecido na Carta Magna 1988 (Constituição Federal), relacionando um paralelo entre o Federalismo Norte Americano e o Brasileiro e sua forma descentralizada de poder. Ato contínuo estuda-se as premissas e peculiaridades existentes entre as competências legislativas do Município em matéria ambiental estabelecidas nos incisos I e II do art. 30 da CRFB/88. E no ponto central far-se-á uma análise do acórdão do Recurso Extraordinário 586.224, dotado de repercussão geral e julgado no ano de 2015. Adota-se o método dedutivo de pesquisa por levantamento bibliográfico, jurisprudencial além de outros. Intenta-se mostrar o reconhecimento do município como ente apto a legislar em matéria ambiental, embora deixado em segundo plano o princípio da predominância do interesse no julgamento do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-Chave: Ambiental. Competência Legislativa. Federalismo. Município

¹ Mestrando em Direito Ambiental na Escola Superior Dom Helder Câmara. Pós-graduado em direito processual pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas Newton Paiva. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Tutela Penal do Meio Ambiente. Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: samuelfernandess@uol.com.br

² Mestre e Doutora em Direito Constitucional pela UFMG. Professora do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: biaambiental@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

A organização Funcional em matéria ambiental tem respaldo legal nos artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30 da Constituição Federal, e vem sendo enfrentada de maneira árdua na doutrina, jurisprudência e por operadores do Direito que as dividem em classificações horizontais e verticais, o assunto se torna complexo ao tratar a competência Legislativa, uma vez que o município não é mencionado no Artigo 24 da Constituição Federal, pairando uma dúvida sobre a intenção do constituinte originário ao tratar o município de forma isolada no artigo 30 do referido Diploma legal, carecendo de uma interpretação de cunho hermenêutico para avaliar sua extensão e alcance.

Diante do Artigo 30, divergências se apresentam no que tange ao termo “interesse local”, uma vez que não há consenso quanto ao conceito, devendo-se ater aos princípios da predominância do interesse e desenvolvimento sustentável aliados a técnica hermenêutica, tendo em vista que o tema afeta a todos os entes da federação de forma indireta ou não, necessitando compreender o interesse local como meio mais benéfico para aqueles que vivenciam o problema, carecendo de colaboração de todos os entes federados.

Nessa perspectiva, apresentam-se posicionamentos doutrinários de autores como, José Afonso da Silva, Paulo Jose Leite, Paulo de Bessa Antunes dentre outros, além de traçar um perfil cronológico, para que se entenda a formação dos estados e sua forma descentralizada de governo que influenciam diretamente na construção do federalismo brasileiro e o panorama atual estabelecido na Constituição Federal de 1988 no que tange as competências ambientais.

Deve-se ressaltar, a superação do federalismo Centrifugo Brasileiro, que mesmo ao passar dos anos tenta resguardar uma tradição municipalista que gradativamente vem perdendo espaço para uma estrutura arcaica e centralizada.

Para a construção do artigo científico adota-se o método dedutivo de pesquisa em conjunto com a técnica bibliográfica, tendo como base a jurisprudência, doutrina e Diplomas legais em nível Federal e Municipal, trazendo com ponto central a análise do recurso extraordinário 586.224, dotado de repercussão geral e julgado

pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2015, se tornando um marco no estudo de competências legislativas do município.

Durante o desenvolvimento do trabalho, a abordagem será dividida em 5 títulos, trabalhando o federalismo e democracia no Estado democrático de direito, a repartição de competências, o interesse local e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

2 O FEDERALISMO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A primeira forma de estado federal surgiu nos Estados Unidos da América em 1787, apesar de o primeiro embrião desta forma de organização político-administrativa ser atribuída a Suíça na formação da confederação helvética, mas que somente se transforma em federação no ano 1848, marcando o processo histórico inicial na modernidade. No Brasil a ideia foi implantada no final do século XIX, com o surgimento da primeira constituição do país, a Carta magna de 1891, marcando a ruptura de um estado monárquico para uma república federativa (MAGALHÃES e SOUZA, 2011, n.p.).

O federalismo adotado em nosso estado democrático de direito, diverge do modelo implantado nos Estados Unidos que historicamente buscou uma centralização desde a formação das 13 colônias (estados soberanos), que posteriormente se unem precariamente em uma confederação, em contraponto o Estado brasileiro se descentraliza extinguindo o estado unitário e centralista.

Segundo Magalhães e Souza (2011 n.p.) O federalismo norte americano é classificado como centrípeto ou por agregação, no que diz respeito ao processo de formação do Estado Federal face ao movimento dos estados soberanos que se uniram gradativamente e a partir de 1777 tentam formar uma confederação, criando um centro provisório com poucos poderes por fatores militares, de segurança e econômicos , em 1787 essa base (centro) é reforçada em uma ideia de união indissolúvel com a formação da federação, onze anos depois da declaração de independência em 1776.

José Luiz Quadros Magalhães (2011 n.p.) preceitua que ao contrário do que induz o termo “centrípeto “, este por sua vez é o mais descentralizado, tendo em

vista que os estados soberanos se unem e abdicam de sua soberania, o que gera grande confusão e muitas vezes o empeco equivocado da terminologia¹.

O federalismo Brasileiro é centrífugo ou por segregação, em território brasileiro ele nasce em 1824, como um estado unitário que se descentraliza para formar artificialmente um estado federal, composto por estados membros (antigas províncias) que recebem autonomia constitucional em 1891 (primeira Constituição Federal), partindo de uma monarquia para se transformar em república, nas palavras de Bessa (2015 p. 52) “A certidão do nascimento político do Brasil foi construída para organizar um estado que se caracterizava pelo centralismo e pelo unitarismo”.

A formação centrífuga de nosso ordenamento jurídico, traz consigo importantes inovações ao estabelecer três esferas, nas quais inclui-se o município como parte dos entes federados, mas que ao mesmo também copia vários institutos do constitucionalismo norte americano, como o presidencialismo, a ideia de uma suprema corte e o controle de constitucionalidade difuso.

Em suma, podemos afirmar que o federalismo historicamente é diferente, indo de encontro a descentralização, no qual os estados membros ganharam autonomia e competências legislativas, administrativas, judiciais e constitucionais, enquanto no federalismo centrípeto para os estados esta forma de governo representa perda de autonomia de competências.

Segundo José Luís Quadros Magalhães (2011 n.p) embora tenhamos uma tradição municipalista muito forte, proveniente das ordenações portuguesas, na época do Brasil colônia os municípios tinham mais economia do que no Brasil império, trazendo uma carga municipalista de força, com apoio de lideranças municipais e locais.

Nesse sentido, ensina Paulo de Bessa Antunes:

Uma das principais características de um regime político democrático é o grau de autonomia que é atribuído às comunidades locais, permitindo que elas se expressem em suas próprias línguas, pratiquem suas crenças religiosas e vivam segundo seus costumes. É muito difícil, talvez impossível, que se encontre um estado organizado democraticamente e que, ao mesmo tempo, seja centralizador (ANTUNES, 2015, p. 22).

Insta salientar que o município somente foi ratificado como ente federativo com a promulgação da carta magna de 1988 em seus artigos 1º e 18, conferindo-

¹ Para aprofundamentos ver <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/447-federalismo-livro-federalismo.html> Acesso em 15. abr.2017
R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 329-344, jan./mar. 2018.

lhes a faculdade de gerir e criar suas próprias normas nos limites legais, bem como se institui o federalismo como clausula pétrea na referida carta.²

Três décadas após a promulgação da constituição cidadã, o protagonismo municipal vem perdendo espaço, aliado a uma má interpretação do artigo 30 da constituição federal, principalmente no que tange a avaliação do interesse local em matéria ambiental, evidenciando um retrocesso nas decisões proferidas no supremo tribunal federal por ora objeto de estudo deste artigo.

A questão se torna central, quando a distinção e classificação das competências, se demonstra complexa e imprecisa diante de sua repartição constitucional ambiental, conforme será abordado no próximo tópico.

3 REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL

No que se refere à organização funcional de competência em matéria ambiental, atribuída para praticar atos a eles inerentes junto a um órgão, entidade ou agente do poder público, encontramos respaldo legal na Constituição Federal, em seus artigos 21, 22, 23, 24, 25, e 30 da constituição federal. As repartições de competência são fundamentadas no princípio da predominância do interesse, aliadas as técnicas de repartição horizontal e vertical³.

Segundo Paulo José Leite (1999 p. 332) usualmente, a repartição de competência legislativa em matéria ambiental segue o mesmo padrão disposto às demais matérias constitucionais, uma vez que elencam os poderes da União e dos Municípios, restando aos Estados-Membros os poderes excedentes que não formam objeto de rejeição.

Segundo Fernandes (2012, p.730-731) diante da repartição podemos classifica-las conforme duas técnicas: a técnica horizontal e a vertical. A técnica horizontal traz consigo a ideia que cada ente terá suas competências especificadas, não necessitando dividi-las com outro ente federado, direcionando-as a União e aos municípios e conseqüentemente a remanescentes aos Estados, enquanto a vertical

² Conforme disposto no inciso I, do §4^a do artigo 60 da carta constitucional.

³ Para aprofundamento ver ANTUNES Paulo de Bessa. Vale o mais restrito? disponível em : <http://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/16878-oeco-13503/> Acesso em 15 .abr.2017

parte da premissa de uma atuação conjunta ou concorrente entre dois entes para uma mesma matéria.⁴

Embora pareça tarefa fácil ou mero formalismo conceitual, a repartição de competências é complexa, inconsistente e com lacunas, atribuindo ao operador do direito tarefa árdua, valendo-se da hermenêutica para interpretar e aplicar conceitos como “interesse local” disposto no artigo 30 da constituição.

Frisa-se que José Afonso da Silva (2008 p.479), classifica que a “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. ”

Portanto, a repartição de competências abordadas diz respeito à falta de critérios objetivos para a interpretação acerca das competências municipais quando aplicados os artigos 24 e 30 da constituição federal, conforme se demonstrará no próximo capítulo.

4 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS CONFORME A DOUTRINA E A CONSTITUIÇÃO

Em relação a repartição legislativa ambiental, cabe ressaltar que o tema é amplo e que de nenhuma maneira se esgotara durante este título, haja vista sua complexidade e a maneira que vem sendo tratada perante a doutrina e jurisprudência.

Em primeiro plano deve-se analisar o artigo 24 da constituição vigente (1988), uma vez que este atribui inicialmente à União, Estados e ao Distrito Federal, competência concorrente para legislar, estas dispostas em um total de 16 incisos, excluindo o município da concorrência.

Ao interpretar o artigo 24 da constituição de forma isolada dos demais que tratam de repartição ambiental, induz-se ao erro no que tange a (in) capacidade do município de legislar sobre matéria ambiental.

⁴ Para aprofundamentos ver: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012. Cap. 12 R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 329-344, jan./mar. 2018.

Contudo, não existe sociedade fora da constituição, devemos, portanto, fazer um estudo amplo e interpretar a constituição como um todo, tendo como norte interpretativo uma hermenêutica concretista orientada na subsidiariedade, predominância do interesse bem como o desenvolvimento sustentável.

Ladeado ao artigo 24 da constituição, buscaremos força no artigo 30, I, do mesmo diploma legal que traz como protagonista o município, garantindo-lhe competência em âmbito municipal para legislar em favor do interesse local. Apesar de expressamente afirmar a competência do município, o referido inciso não é claro em referência a natureza da competência ambiental municipal, se seria esta exclusiva ou suplementar, conforme observa-se in verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - Legislar sobre assuntos de interesse local;
II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]
(BRASIL, 1988)

Em que pese o primeiro inciso deixe dúvidas, o segundo ratifica a ideia corroborada pela doutrina majoritária que afirma ser suplementar a competência municipal em matéria ambiental.

José Afonso da Silva remete aos seguintes ensinamentos:

A Constituição não situou os Municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes outorgou competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais e reconheceu à União apenas a normatividade geral. (SILVA, 2008 p.504)

Outro ponto de destaque e divergência recai sobre o termo interesse local, o qual não tem conceito definido na doutrina, mas grandes doutrinadores explanam com clareza sobre o tema

Conforme Meirelles (1999 p.98) “o que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”, extrai-se, portanto, que para o autor não haverá que se falar em exclusividade (competência exclusiva) do município, uma vez que todo interesse local atinge reflexamente o Estado ou a União, mesmo que direcionado a comunidade que vive.

Seguindo a mesma orientação, Fiorillo explica:

Ao atribuir ao Município competência para legislar sobre assuntos locais, está-se referindo aos interesses que atendem de modo imediato às

necessidades locais, ainda que tenham repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País. Com isso, questões como o fornecimento domiciliar de água potável, o serviço de coleta de lixo, o trânsito de veículos e outros temas típicos do meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho no âmbito do Município, embora de interesse local, não deixam de afetar o Estado e mesmo o país (FIORILLO, 2009 p.133).

Resta claro que legislador se absteve de elencar um rol taxativo para competências (matérias) locais, tendo em vista que nossa sociedade vive em constante mudança, o que poderia gerar inconstitucionalidades do município ao legislar, deixando subentendido que o interesse local é aquele que atinge a comunidade que vivencia o problema.

A Suprema Corte adota assim, ao menos aparentemente, uma interpretação que combina os dois incisos do artigo 30 da CRFB/88, mas demonstra controvérsia ao se posicionar referente ao interesse local no julgamento do recurso extraordinário 58.6224/SP.

5 UMA ANÁLISE DO RE 58.6224/SP CONFORME A DOCTRINA E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Este caso ilustra a controvérsia de posicionamentos e pensamentos demonstrados neste artigo referente a possibilidade de legislar dos municípios, o presente caso refere-se à criação de leis que proíbem a queima de palha de cana de açúcar por se tratar de atividade poluidora e nociva a população e meio ambiente.

O Supremo Tribunal Federal ao Julgar O Recurso Extraordinário 586.6224, fruto de uma ação direta de inconstitucionalidade interposta pelo sindicato SIFAESP e SIAESP (sindicatos dos produtores de álcool e sindicato da indústria de açúcar) em desfavor da Câmara Municipal e do Município de Paulínia -SP, tendo como objeto uma lei municipal que proibia a queima de cana de açúcar conforme se aduz da ementa:

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

(STF. RE 58.6224/SP, Min. Rel. Luiz Fux, DJE nº 85, publicado em 08-05-2015 - ATA Nº 63/2015).

No caso em tela, a ação tem por objeto a impugnação da lei 1.952/95, criada pela Câmara Municipal de Paulínia com o intuito de proibir a queima de cana de açúcar por entender ser nociva ao meio ambiente conforme seu primeiro artigo:

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. (PAULÍNIA, 1995).

É cediço que a lei de Paulínia previa medidas imediatas contra o método de queima adotado para o descarte da palha de cana, que vai de encontro a lei 11.241/02 e do Decreto 47.700 de março de 2003, os quais regulam que o processo de mudança de métodos deve ser realizado gradativamente, em um prazo estipulado de 30 anos, e somente após este decurso de tempo será obrigatório o cultivo mecanizado e sem emprego de fogo no descarte, conforme tabela abaixo:

Figura 1 – Cronograma de eliminação da queima da palha da cana no Estado de São Paulo.

ANO	ÁREA MECANIZÁVEL ONDE NÃO SE PODE EFETUAR A QUEIMA	PERCENTAGEM DE ELIMINAÇÃO DA QUEIMA
1º ano (2002)	20% da área cortada	20% da queima eliminada
5º ano (2006)	30% da área cortada	30% da queima eliminada
10º ano (2011)	50% da área cortada	50% da queima eliminada
15º ano (2016)	80% da área cortada	80% da queima eliminada
20º ano (2021)	100% da área cortada	Eliminação total da queima
ANO	ÁREA NÃO MECANIZÁVEL, COM DECLIVIDADE SUPERIOR A 12 % E/OU MENOR DE 150ha (cento e cinquenta hectares), ONDE NÃO SE PODE EFETUAR A QUEIMA	PERCENTAGEM DE ELIMINAÇÃO DA QUEIMA
10º ano (2011)	10% da área cortada	10% da queima eliminada
15º ano (2016)	20% da área cortada	20% da queima eliminada
20º ano (2021)	30% da área cortada	30% da queima eliminada
25º ano (2026)	50% da área cortada	50% da queima eliminada
30º ano (2031)	100% da área cortada	100% da queima eliminada

Fonte:⁵

Durante o período em que se discutia a (in) constitucionalidade da lei, surgiram avanços na legislação como o protocolo Agroambiental de 2007 firmado com os produtores de cana de açúcar em São Paulo no qual se comprometeram a agilizar o processo de adequação e conseqüentemente a eliminação do processo de queima até o ano de 2017.

⁵ Figura 1 – Cronograma de eliminação da queima da palha da cana no Estado de São Paulo.

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2003/decreto-47700-11.03.2003.html> Acesso em 15.abr de 2017

Outro avanço surge diante da iniciativa da Secretaria de estado e meio ambiente de São Paulo ao editar a Resolução SMA 40 em maio de 2013, criando critérios, tais como o impedimento de queima caso a umidade do ar esteja abaixo de 20 %, buscando uma melhor qualidade de vida para sua população.

A decisão do recurso também levou em conta padrões adotados pela ONU na cúpula sobre desenvolvimento sustentável realizada em Joanesburgo no ano de 2010 conforme se infere do item 3 da ementa de julgamento:

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 (STF. RE 58.6224/SP, Min. Rel. Luiz Fux, DJE nº 85, publicado em 08-05-2015 - ATA Nº 63/2015).

O Ministro Relator Luiz Fux em seu voto traz à baila os princípios da predominância, interesse e da colaboração entre os entes da Federação, conforme pode se observar na transcrição de parte de seu voto:

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. [...] 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. (STF. RE 58.6224/SP, Min. Rel. Luiz Fux, DJE nº 85, publicado em 08-05-2015 - ATA Nº 63/2015. p. 33).

Ao final da sessão de julgamento, por maioria de votos declarou-se a inconstitucionalidade da lei, restou vencida a Ministra Rosa Weber conforme decisão de julgamento.

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,

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 329-344, jan./mar. 2018.

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.

Observamos que o interesse local do Município para legislar, é deixado de lado, haja vista que a queimada colocaria em risco a saúde de todo o município, no curso do processo alegaram que a queimada seria feita em prol dos trabalhadores, o que dificilmente pode-se acreditar, uma vez que são condições de trabalho desfavoráveis e que beneficiam somente os empresários que exploram a atividade fim e não qualificam sua mão de obra.

Segundo Winter (2013 p. 64-65), “é possível perguntar se indivíduos, empresas e entes governamentais, ao fazerem uso de recursos naturais, refletem se suas atividades que prestam-se a um objetivo justificável, se o objetivo pode ser alcançado através de meios menos danosos”⁶

Percebe-se, portanto, que o poder judiciário não pode “vendar seus olhos” diante do litígio que se forma no conflito entre normas de matéria ambiental, devendo-se ater a norma mais benéfica a comunidade local, desde que observados os preceitos legais, o que não aconteceu no presente julgamento.

6 CONCLUSÃO

Inferimos, que ao estruturar a Constituição de 1988, o município não foi incluído no artigo 24 que trata de competências legislativas comuns, mas em contrapartida recebeu protagonismo no artigo 30, distinguindo-o dos demais entes da federação dentro dos limites e preceito legais.

No artigo 30, em uma análise crítica, resta claro que o Município é dotado de competência legislativa no que tange a seus interesses locais, bem como

⁶ Para aprofundamentos ver WINTER, Gerd. Proporcionalidade “eco-lógica”: um princípio jurídico emergente para a natureza? **Veredas do Direito**. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, v. 10, n. 20, p. 55-78, jul./dez. 2013.

<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/422/362> Acesso em 15.abr.2017

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 329-344, jan./mar. 2018.

suplementar, nos casos em que omissas as legislações federais e estaduais, resguardadas as divisões de competências, sob pena de ser considerada inconstitucional.

Em que pese grande discussão acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal ao posicionar-se sob o tema na sessão de julgamento do Recurso Extraordinário 586.224, o qual obteve repercussão geral, destoou em sua interpretação da doutrina majoritária, principalmente ao abordar o “interesse local”

O STF, em sua decisão reconheceu o interesse do município para legislar, na medida de seu interesse local, desde de que respeite os preceitos legais do artigo 24, inciso IV, fato este indiscutível, uma vez que entende-se como suplementar. O que causa estranheza é a divergência de abordagem do interesse local, uma vez que saiu “vencedor” o meio mais gravoso para população que se sujeitara a grandes índices de poluição inerentes a queima da palha de cana de açúcar, que beneficiará tão somente empresários do ramo que não qualificam sua mão de obra visando lucro.

Insta salientar, que não há hierarquia quando se tratar de interesse local, leis estaduais e federais terão mesmo peso na análise de premissas e julgamento do caso concreto, apesar de tratar-se de competências diferentes, mas que visam o bem-estar da população local que vivencia problema.

A decisão é acertada no que diz respeito ao reconhecimento do município, como ente apto a legislar em matérias ambientais, adequando ao federalismo centrifugo que visa sempre a descentralização em sua forma político-administrativa, mas retroage no sopesamento de leis ao reconhecer inconstitucional uma lei claramente mais benéfica a população, deixando em segundo plano o princípio da predominância do interesse e enfraquecendo a força municipal conquistada desde a época do Brasil colônia.

LEGISLATIVE COMPETENCE OF THE MUNICIPALITY IN ENVIRONMENTAL MATTERS: A CRITICAL ANALYSIS OF RE 58.6224 / SP, IN ACCORDANCE WITH THE DOCTRINE AND THE SUPREME FEDERAL COURT

ABSTRACT

This scientific article presents a chronological study based on the centrifugal construction of Brazilian federalism and the advancement of the distribution of competencies up to the current panorama established in the 1988 Constitution (Federal Constitution), relating a parallel between the Federalism of North America and the Brazilian and its Decentralized form of power. We study the assumptions and peculiarities existing between the municipal legislative powers in environmental matters established in items I and II of art. 30 of the CRFB / 88. And in the central point will be an analysis of the judgment of Extraordinary Appeal 586.224, endowed with general repercussion and judged in the year 2015. The method of deduction of research is approved by bibliographical, jurisprudential and others.. Attempts to show the recognition of the municipality as an entity able to legislate in environmental matters, while leaving in the background the principle of the predominance of interest in the judgment of the Federal Supreme Court.

Keywords: Environmental. Legislative Competence. Federalism. Municipality.

REFERÊNCIAS

ABREU, César. **Sistema federativo brasileiro: degeneração e reestruturação**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2015.

ANTUNES Paulo de Bessa. **Vale o mais restrito?** Disponível em: <http://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/16878-oeco-13503/> Acesso em 15.abr.2017

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002. p. 573 e 594.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto n. 47700** de 11 de março de 2003. Poder Executivo, Brasília, DF, 12 mar. 2003

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Recurso Extraordinário nº 586224/SP**, Min. Rel. Luiz Fux. Publicado no DJE nº 85, em 08-05-2015 - ATA Nº 63/2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **AI 2012.02.01.005724-7**, 5ª Turma Especializada, Min. Rel. Desembargador Federal Marcus Abraham, E-DJF2R- Data: 10-62013.
R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 329-344, jan./mar. 2018.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal, Espanha**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

COSTA, Beatriz Souza; REZENDE, Elcio Nacur. O bem sob a ótica do direito ambiental e do direito civil: uma dicotomia irreconciliável? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília. v. 1. n. 3. p. 43-77, dez. 2011.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10^a edição. São Paulo: Saraiva. 2009

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. Malheiros: São Paulo, 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **O município e o direito ambiental**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v.317.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; SOUZA, Tatiana Ribeiro de. **A Distribuição De Competências No Federalismo Brasileiro**. 2011. Disponível em: <<<http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/474-federalismo-livro-22distribuicao.html>>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **Os Entes Federados Na Constituição De 1988**. Disponível em: <<<http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/469-federalismo-livro-19os-entes.html>>>. Acesso em: 10 abr. 2017

_____. **Federalismo centrípeto e centrífugo**. Disponível em: <<http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/447-federalismo-livro-federalismo.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **Federalismo de Concorrência e de Cooperação**. 2011. Disponível em: <<http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/461-federalismo-livro-12concorrenca-e.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017

_____. **Origens**. Disponível em: <<http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/432-federalismo-livro-4-origens.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017

MARINO, Aline Marques; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Questionamentos Decorrentes Da Utilização Do Amianto A Partir Da ADI 2.656-9/SP. **Veredas do Direito**. Belo Horizonte, v. 12, n. 23 (2015). Disponível em: . Acesso em: 05 maio. de 2017.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 329-344, jan./mar. 2018.

NETO, Antônio José De Matios. **Competência Legislativa Municipal Sobre Meio Ambiente**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 214: 129-144, out/dez. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47271/45380>>. Acesso em: 15 Abr. 2017

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAULÍNIA. **Lei nº 1.952, de 28 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre a proibição de queimadas no município de Paulínia nas formas que especifica e dá outras providências. Diário Oficial. Paulínia, 20 dez. 1995. Disponível em: <<http://camara-municipal-dapaulinia.jusbrasil.com.br/legislacao/661221/lei-1952-95>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PAVONI, Ricardo; PISELLI, Dario. The Sustainable Development Goals And International Environmental Law: Normative Value And Challenges For Implementation. **Revista Veredas do Direito**. v. 13, n. 26 (2016). Disponível em: . Acesso em: 05 maio. 2017.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.241/02**, de 19 DE SETEMBRO DE 2002. Dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar e dá providências correlatas. Diário Oficial. Estado de São Paulo, 20 set. 2002. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20020920&Caderno=EXECUTIVO%20SECAO%20I&NumeroPagina=2>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental- Constituição, Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. .

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores. 30ª edição. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014

WINTER, Gerd. Proporcionalidade “eco-lógica”: um princípio jurídico emergente para a natureza? **Veredas do Direito**. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, v. 10, n. 20, p. 55-78, jul./dez. 2013.
<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/422/362>
Acesso em 15.abr.2017