A competência legislativa municipal em matéria ambiental e o entendimento firmado no recurso extraordinário nº 586.224

Produzido especialmente
para o informativo do:

SANTOS RODRIGUES
ADVOGADOS

Rafael Santiago Costa

Em duas ocasiões anteriores tivemos a oportunidade de enfrentar a discussão jurídica acerca da queima da palha da cana-de-açúcar. O primeiro estudo foi mais aprofundado e teve por objetivo analisar essa prática à luz do princípio do desenvolvimento sustentável e da jurisprudência do STJ[1]. Já na segunda ocasião, o assunto foi abordado de forma indireta, tendo por foco a competência legislativa municipal, inclusive em matéria ambiental[2].

Indicamos no último estudo que os municípios possuem competência legislativa em matéria ambiental, como disposto expressamente no art. 24, VI da Constituição Federal de 1998. Demonstramos que a doutrina tem defendido a possibilidade de a legislação municipal ser mais protetiva ao meio ambiente do que aquela identificada em âmbito estadual ou federal. Lembramos, por exemplo, que Sirvinskas chega a afirmar que "*os Municípios poderão até restringir as normas estaduais e federais, tornando-as mais protetivas*"[3].

Contudo, consignamos, naquele momento, divergência jurisprudencial acerca dessa posição doutrinária, o que nos levou à seguinte conclusão: "*Como se percebe, trata-se de matéria polêmica e a merecer ainda o crivo definitivo do STF, o que poderá ocorrer quando do julgamento efetivo do RE n. 586.224, acima referenciado*".

Conforme noticiado no Informativo S. Santos Rodrigues n. 17/2015[4], o julgamento do mencionado recurso extraordinário se encontra concluído. Seu

---

[1] COSTA, Rafael Santiago. Desenvolvimento sustentável: evolução jurisprudencial e legislativa do paradigmático caso da queima da palha da cana-de-açúcar. *Planeta Amazônia*: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, v. 3, p. 19-33, 2012.

[2] COSTA, Rafael Santiago. Competência Legislativa Municipal na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: COSTA, Rafael Santiago; IANQUE, Mary Ane Anunciação; LAGE, Thiago; RODRIGUES, Sérgio Santos. (Org.). *Tópicos de Direito Municipal*. Volume I. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, v. 1, p. 79-95.

[3] SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela constitucional do meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 134.

[4] http://www.ssantosrodrigues.com.br/newsletter/2015/03_marco/index.html

acórdão foi publicado em 08/05/2015. A íntegra do julgado é muito interessante e nos leva a revisitar o tema. Até para que possamos avançar em relação aos dois estudos anteriores, ainda sem a pretensão de esgotar a análise da matéria.

O primeiro destaque se refere à discussão sobre os limites da competência legislativa municipal em matéria ambiental. Em debate final verificado no julgamento do RE n. 586.224, quando todos os votos haviam sido colhidos, com divergência isolada da Ministra Rosa Weber, assim indicou o Ministro Relator Luiz Fux:

> 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: (...)

Como se percebe, o Pleno do STF efetivamente se preocupou em proferir orientação que extrapolasse a discussão acerca da possibilidade de lei municipal regulamentar (proibir) a prática da queima da cana-de-açúcar. Depois de debaterem sobre a natureza da competência municipal na seara ambiental – se concorrente, comum ou suplementar –, os Ministros optaram por indicar enunciado nos seguintes termos, retirando menção ao "tipo" de competência: "*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*".

Não chega a ser uma súmula vinculante, mas se trata de enunciado cuidadosamente elaborado no julgamento de recurso com repercussão geral e com amplo debate pelo Pleno do STF, de modo que não há dúvidas que o tema da competência legislativa municipal em matéria ambiental se encontra, agora, pacificado em nossa Corte Suprema.

De todo modo, não se pode negar que os detalhes do caso concreto e a complexidade existente em torno da discussão sobre os efeitos da prática da queima da palha da cana-de-açúcar interferiram no resultado verificado. Tanto que

o julgamento do recurso foi antecedido de audiência pública com a participação de inúmeras entidades e órgãos.

Encontrava-se em análise a constitucionalidade de lei municipal (Paulínea/SP), editada em 1995, vedando total e imediatamente o uso do fogo na colheita da cana-de-açúcar. Tal diploma foi contraposto à posterior legislação estadual e federal sobre o tema, sendo que a primeira trazia detalhado plano de substituição gradativa da prática pela mecanização da colheita.

O Ministro Relator Luiz Fux destacou relevantes dados colhidos na audiência pública que antecedeu ao julgamento, dentre os quais: **(i)** houve relevante diminuição no emprego da queima na colheita da cana-de-açúcar; **(ii)** a maior parte das áreas de cultivo são acidentadas, inviabilizando o uso imediato de máquinas, considerando a tecnologia e oferta atual; **(iii)** parcela considerável da produção ocorreria em minifúndios; **(iv)** em geral, os trabalhadores envolvidos possuem baixa escolaridade, precisando de treinamento e alfabetização para manuseio do maquinário; **(v)** a poluição sempre existirá, com destaque à difusão de ervas daninhas, com o consequente uso de pesticidas, e à produção de gás metano com o apodrecimento da cana.

Diante dessas e outras constatações, com amplo destaque à obrigação do Poder Público de não praticar atos contrários ao pleno emprego e sem negar a relevância da temática ambiental, o Ministro Fux concluiu que seria muito mais razoável a opção legislativa estadual e federal pela substituição gradativa e planejada do método em comento. Dessa forma, parece-nos que a inconstitucionalidade da norma municipal seria declarada independentemente da tese fixada acerca da necessidade de harmonia entre os entes federados ao disciplinar questões afeitas à temática ambiental.

Por fim, a título de curiosidade, chamamos atenção ao fato de que o Ministro Luiz Fux já tivera a oportunidade de analisar a matéria quando integrava o Superior Tribunal de Justiça. Em 03/10/2002, a 1ª Turma analisou o Recurso Especial n. 294.925, concluindo que, em relação à queima da cana-de-açúcar, o desenvolvimento econômico deveria prevalecer sobre a proteção ambiental[5].

[5] A 2ª Turma do STJ defendeu posicionamento diverso posteriormente, como se verifica dos Recursos Especiais n. 439.456 (Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 03/08/06) e n. 1.285.463 (Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 28/02/12).

Embora o Ministro Fux não tenha sido relator do caso, manifestou-se no seguinte sentido:

> Efetivamente, o Código Florestal não traria um benefício com severo prejuízo, e, ainda que assim o fizesse nossa tarefa se tornaria mais difícil, pois estão em jogo dois direitos fundamentais, que são o direito ao meio ambiente e o direito a uma vida digna, com a erradicação da pobreza, das desigualdades e da valorização do trabalho.
> No balanceamento desses valores constitucionais em jogo, sobreleva, sem dúvida alguma, o valor trabalho, até porque propicia o valor maior, que é a sobrevivência e a vida digna.

Embora esse entendimento seja passível de críticas – afinal, o meio ambiente sadio e equilibrado é que nos parece ser condicionante inafastável à sobrevivência e a vida digna de todos –, já nos permitia antever a posição que seria defendida pelo Ministro Relator do RE n. 586.224 em relação ao mérito da discussão.