

## CONFLITO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL E A QUEIMA DA PALHA DA CANA-DE-AÇÚCAR

Juliana Corrêa Cassilla<sup>1</sup>  
Marcel Fantin<sup>2</sup>

**Resumo:** O Brasil é hoje o principal produtor mundial de cana-de-açúcar e o estado de São Paulo o maior produtor nacional. No entanto, a queima da palha da cana-de-açúcar para colheita manual vem trazendo diversos impactos ambientais negativos incluindo poluição atmosférica e prejuízos ao solo e a biota. Sendo assim, alguns municípios do estado de São Paulo vêm editando leis no sentido proibir esta prática de imediato. Em sentido contrário, o estado regulamentou a redução desta queima de forma gradativa com o objetivo compatibilizar os interesses do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente. Este conflito, que reflete uma luta pelo poder sobre a regulação do território, motivou os sindicatos patronais a ingressarem com Ações Diretas de Inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) contra as leis municipais de forma a preservar seus interesses. O presente trabalho teve como objeto o estudo da evolução do entendimento jurisprudencial do TJSP no que diz respeito a esta disputa. Os resultados obtidos demonstraram que o TJSP tem se posicionado a favor da impossibilidade de proibição da queimada da palha da cana de açúcar por lei municipal por considerar que o município não possui competência para proibir aquilo que o Estado-membro permite. Conclui-se que tais decisões, apesar de tecnicamente bem construídas, são esvaziadas de uma interpretação que leve em conta os princípios constitucionais voltados à efetiva proteção ambiental. Assim, este entendimento jurisprudencial, ao reduzir o papel do ente municipal, esfera de Poder mais próxima e sensível aos anseios da população, favorece os interesses econômicos em detrimento do meio ambiente e da sadia qualidade de vida local.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2007), especialista em Direito Público, pela Universidade do Sul de Santa Catarina(2009), Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pelo Centro Universitário de Araraquara(2013) e Doutoranda em Ciências e Sociais pela Universidad Del Museo Social Argentina de Buenos Aires; jcassilla@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Paraíba (2002), especialista em Direito Ambiental pela Universidade de São Paulo (2003), mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade do Vale do Paraíba (2005) e Doutorado em Geociências pela Universidade Estadual de Campinas (2011) com Phd Sanduíche pela Université Laval (2010); Professor do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Uniara; marcel.fantin@hotmail.com.

## **Introdução**

A cultura canavieira, fonte de matéria prima para a produção, por exemplo, de açúcar e etanol, movimenta uma importante cadeia produtiva desde os fornecedores de insumos até o consumidor final.

O Brasil é hoje o principal produtor mundial de cana de açúcar e o estado de São Paulo o maior produtor nacional. Múltiplos fatores contribuem para isto, incluindo o clima propício, a grande extensão territorial do país, a fertilidade do solo, a existência de mão de obra barata em abundância e, também, os grandes investimentos realizados em pesquisa, tecnologia e infraestrutura industrial e agrícola com intensos financiamentos e subsídios estatais.

No entanto, a queima da palha da cana, técnica utilizada para colheita manual, vem trazendo diversos impactos ambientais negativos incluindo poluição ambiental e prejuízos à saúde da população.

Sendo assim, alguns municípios do estado de São Paulo vêm editando leis no sentido de proibir esta prática de forma imediata. Em sentido contrário, o estado regulamentou a redução gradativa desta queima com o objetivo de compatibilizar os interesses do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente.

Este conflito, que reflete uma luta pelo poder sobre a regulação do território, motivou os sindicatos patronais a ingressarem com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn) no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), contra as leis municipais, com o intuito de preservar seus interesses.

O presente artigo apresenta um estudo da evolução do entendimento jurisprudencial do TJSP no que diz respeito a esta disputa. Para tanto, foram levantadas e analisadas a legislação e as decisões do TJSP sobre esta temática de forma a fornecer subsídios para auxiliar no entendimento dos limites entre as competências legislativa estadual e municipal.

## **O Cultivo da Cana de Açúcar**

No Brasil, segundo Almeida (2000), a cana de açúcar chega juntamente com os colonizadores portugueses, em meados do século XVI, quando foi fundado o primeiro engenho de açúcar situado na Vila de São Vicente. O cultivo da cana era destinado principalmente à produção de açúcar, que, na época, era economicamente comparado ao ouro.

O Estado de São Paulo ficava em segundo plano, visto que a região nordeste detinha grande parte do cultivo canavieiro.

Mesmo tendo como grande concorrente a região nordeste do Brasil, houve, durante a segunda guerra mundial, um aumento importante da produção do álcool e de açúcar no estado de São Paulo devido à escassez do produto em consequência do bloqueio marítimo na costa brasileira, que impossibilitaria a chegada do açúcar nordestino para o sul.

Entretanto, foi com o Proálcool que a produção de cana de açúcar no estado de São Paulo apresentou um crescimento exponencial, trazido não só pelos grandes subsídios governamentais como, também, pela proximidade do estado com os maiores centros consumidores de açúcar e álcool combustível do País. Além disso, sua proximidade com o porto de Santos facilitou o escoamento da produção para exportação.

Importante observar que, conforme Oliveira (2001), na década de 70 o açúcar se torna o terceiro produto brasileiro mais exportado, tendo como protagonista o estado de São Paulo.

Atualmente, de acordo com a CONAB (2014), o Brasil é o maior produtor de cana de açúcar em âmbito mundial, visto que produziu na safra 2013/2014, 658,8 milhões de toneladas de cana, tendo uma área cultivada de 8.811,43 mil hectares.

Ainda segundo o CONAB (2014), o estado de São Paulo é responsável por 51,7% da área plantada brasileira da cana de açúcar, o equivalente a 4.552 hectares e também por 60,2% da produção total de cana.

Porém, muito é debatido sobre a nocividade dessa produção no que se refere aos riscos à saúde e ao meio ambiente.

### **Consequências da Queima da Palha da Cana de Açúcar ao Meio Ambiente e à Saúde Humana**

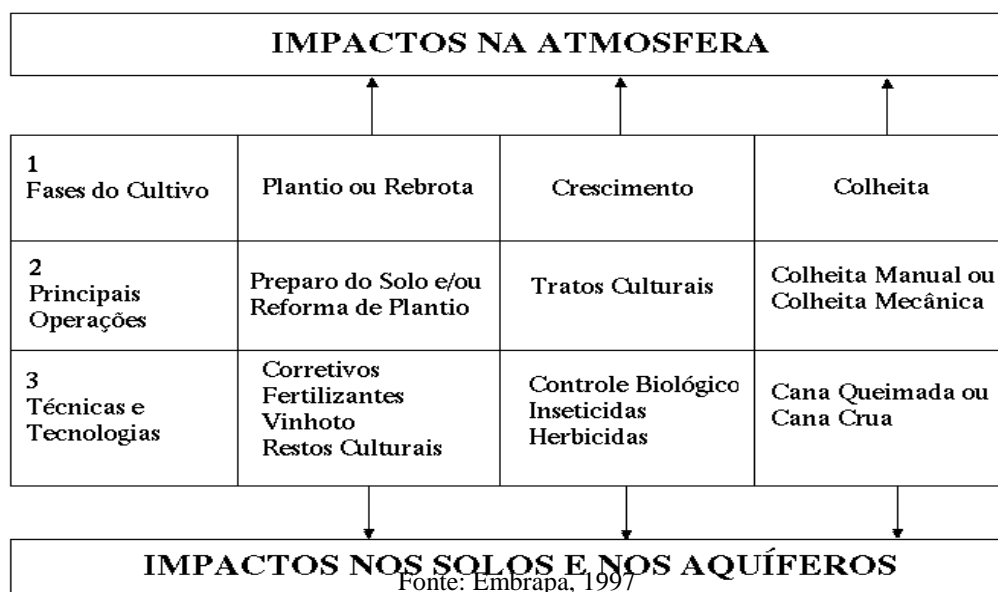
A queima, prática milenar de substituição de florestas, começa ocorrer no Brasil colônia, para preparar o solo para o plantio da cana de açúcar.

Desde então, esse método é utilizado como forma de implantação dos canaviais. A queima da palha da cana de açúcar tem algumas funções como facilitar do corte manual e a proteger os trabalhadores contra o ataque de animais peçonhentos.

É notório que a queima da palha da cana de açúcar traz diversos impactos socioambientais, o que ocasiona graves consequências ao meio ambiente e à saúde da população, devido às emissões de poluentes atmosféricos como gás carbônico (CO<sub>2</sub>), monóxido de carbono (CO), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), metano (CH<sub>4</sub>), ozônio (O<sub>3</sub>) e fuligem.

Nesse sentido, no ano de 1997, a EMBRAPA realizou um estudo sobre os impactos negativos da queima da palha de cana de açúcar, demonstrando que muitos impactos são causados tanto no solo e nos aquíferos, quanto na atmosfera, atingindo de maneira direta o meio ambiente e a saúde humana (figura 1).

**Figura 1 - Impactos da queima da palha da cana-de-açúcar na saúde humana e no meio ambiente.**



Muitas são as evidências quanto às consequências maléficas dessa cultura ao meio ambiente e à saúde humana. Segundo Ribeiro e Pesquero (2010):

Alguns poucos estudos foram realizados no Brasil e no exterior para avaliar efeitos da queimada de cana de açúcar na saúde da população

que vive em seus arredores. a grande maioria deles preocupou-se em avaliar efeitos agudos de episódios de queima à saúde da população, em curto prazo. Destacam-se, no Brasil, as pesquisas de Arbex et al. (2000), Cançado (2003) e Lopes & Ribeiro (2006), que indicaram que, em períodos de queima de cana, há maior quantidade de visitas hospitalares, inalações e internações hospitalares por doenças respiratórias em cidades próximas. Nos Estados Unidos, pesquisa de Boopathy et al. (2002) também indicou aumento de tendência de hospitalizações por asma nos meses de queima de palha de cana, no estado de Louisiana, onde a prática existe. Bebês foram os mais afetados.

Conforme estudos apontados acima, essa prática afrontaria as premissas constitucionais indisponíveis de um meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida, assim como os princípios norteadores do direito ambiental, o que coloca em xeque essa atividade.

### **Competência Material e Legislativa em Matéria Ambiental**

De acordo com Machado (2011, p. 121), a Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta brasileira a trazer a nomenclatura “meio ambiente”. Porém, dentro da América Latina outras constituições já o faziam, como, por exemplo, o Peru, na constituição de 1979 e do Chile em 1980.

Sendo assim, nas palavras de Meirelles (2006, p.567):

Pela primeira vez em nossa história política, a Constituição de 1988 contemplou o meio ambiente em capítulo próprio, considerando-o como bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo, para as gerações presentes e futuras (art 225). Referindo-se a Poder Público, a competência abrange os três níveis de Governo, mas a Carta distinguiu a competência executiva comum, que cabe a todas as entidades estatais (art. 23, VI), da competência legislativa concorrente, que é restrita à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art 24, VI e VIII) Aos municípios cabe apenas complementar a legislação federal e estadual 'no que couber' (art 30, II), o que significa que só podem fazê-lo nos assuntos de predominante interesse local.

Quanto à competência material, tanto a União, Estados e Distrito Federal, quanto Municípios têm competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas, preservando a fauna e a flora.

No entanto, quanto à competência legislativa no que tange a matéria ambiental, houve a repartição entre União, estados e distrito federal, ou seja, conforme artigo 24 da Constituição Federal brasileira, estes entes têm competência concorrente para legislar, dentre outros assuntos, sobre, conservação da natureza, proteção ao meio ambiente, controle da poluição, bem como responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

Dessa forma, cabe a União estabelecer normas gerais sobre as matérias supra descritas e aos estados e Distrito Federal estabelecer especificidades de seus interesses, ou seja, legislar de forma suplementar, obedecendo às normas da União.

Pode-se perceber que os Municípios não foram incluídos nesse artigo, porém, no artigo 30, inciso I, também da Constituição Federal, há a regulamentação da competência legislativa do município, ficando a este reservado estabelecer leis sobre assuntos de interesse local, subsidiárias às legislações Federal e Estadual.

Segundo Machado (1995, p. 122):

[i]nconteste, também, que os municípios poderão legislar suplementarmente sobre o meio ambiente, desde que se sujeitem às regras do art. 24, §§ 1º, 2º e 3º, e que a suplementação das leis federais e estaduais tenha relação com o interesse local.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já declarou (RE nº 73.876-SP) “inexistir impedimentos para o município intervir e legislar nos assuntos concernentes ao meio ambiente, de cunho local.”

## **Interesse Local**

Como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 conferiu grande importância ao município considerando este um ente autônomo, dando-lhe poderes para legislar, por exemplo, sobre assuntos de interesse local, nomenclatura esta conhecida apenas a partir da Carta Magna de 1988.

É interessante observar que o legislador constituinte, ao trazer o termo interesse local não o conceituou nem definiu a sua abrangência, sendo que o mesmo ocorreu com o legislador infraconstitucional no que se refere à matéria ambiental.

Como consequência, os pressupostos conceituais do termo “interesse local” têm sido delineados pela doutrina e pela jurisprudência que, presentemente, apresentam significativas divergências quanto ao conceito de interesse local. Até porque este só poderá ser definido levando-se em conta a situação concreta, visto que cada estado e cada município possuem uma realidade diferente e apresentam demandas específicas.

A priori, com uma interpretação superficial da Carta Magna de 88, o interesse local é aquele que não extrapola os limites do município, ou seja, não viola os interesses do estado ou da União, tendo, nesse caso, a possibilidade de legislar sobre o tema.

Assim, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local existirá sempre que, em determinada matéria, apresentarem-se aspectos que precisem de uma norma específica para aquela localidade.

Porém, quanto à doutrina, alguns autores entendem que quando extrapolado os limites do município, mesmo que indiretamente, já não se trata mais de interesse local, logo, não tendo mais àquele competência legislativa.

Dessa forma, a doutrina se divide entre os que acreditam que esse conceito minimizou a atuação do município quanto à repartição de competências e os que entendem o oposto, que esse conceito ampliou a participação do município dentro da repartição de competências.

O que podemos perceber é que a maioria dos autores que se posiciona de forma desfavorável à competência municipal no caso em tela, como Ferreira Filho(1997), Moraes(2001) e Meirelles(2006), explana que o município não poderia proibir aquilo que o estado permitiu.

Já a maioria dos autores que se posiciona de forma favorável à competência municipal, como Bastos (2001), Milaré (2005) e Sirvinskas (2005), explana que essa competência é justificada pela interpretação mais favorável ao meio ambiente, logo, no caso em tela, a lei que deveria prevalecer é aquela que melhor defenda ao meio ambiente.

No entanto, quando o interesse local entra na esfera ambiental a problemática é ainda maior. Isto porque, o meio ambiente é singular, logo, impactos ambientais, positivos ou negativos, atingem todos os entes da Federação.

**A LEI Nº. 11.241/2002**

No ano de 2002, o estado de São Paulo promulgou a lei nº. 11.241, que versa sobre a forma gradativa para eliminação do uso de fogo nas áreas mecanizáveis e não mecanizáveis.

Entende-se como área mecanizável aquela na qual as plantações são realizadas em terrenos acima de cento e cinquenta hectares, com declividade igual ou inferior a 12% (doze por cento), e que tenha solo que permita que a atividade do corte da cana seja feita com adoção de técnicas usuais de mecanização. Já a área não mecanizável é aquela na qual as plantações estão em terrenos com declividade superior a 12% (doze por cento), em áreas onde as técnicas usuais de mecanização são inviáveis.

Para essa diminuição gradativa foram dados prazos específicos conforme tabelas 1 e 2.

**Tabela 1 - Forma gradativa de eliminação do uso do fogo para áreas mecanizáveis**

<b>ANO</b>	<b>ÁREA MECANIZÁVEL ONDE NÃO SE PODE EFETUAR A QUEIMA DA QUEIMA</b>	<b>PERCENTUAL DE ELIMINAÇÃO</b>
1º ano (2002)	20% da área cortada	20% queima eliminada
5º ano (2006)	30% da área cortada	30% queima eliminada
10º ano (2011)	50% da área cortada	50% queima eliminada
15º ano (2016)	80% da área cortada	80% queima eliminada
20º ano (2021)	100% da área cortada	Eliminação total

Fonte: Lei Estadual n. 11.241/2002

**Tabela 2 - Forma gradativa de eliminação do uso do fogo para áreas não mecanizáveis**

<b>ANO</b>	<b>ÁREA NÃO MECANIZÁVEL, COM PERCENTAGEM DE ELIMINAÇÃO DECLIVIDADE SUPERIOR A 12% E/OU DA QUEIMA MENOR DE 150ha</b>	<b>ONDE NÃO SE PODE EFETUAR A QUEIMA</b>
------------	---	--



10° ano (2011)	10% da área cortada	10% queima eliminada
15° ano (2016)	20% da área cortada	20% queima eliminada
20° ano (2021)	30% da área cortada	30% queima eliminada
25° ano (2026)	50% da área cortada	50% queima eliminada
30° ano (2031)	100% da área cortada	100% queima eliminada

**Fonte: Lei Estadual n. 11.241/2002**

Neste mesmo diapasão, no ano de 2007, o então governador do estado de São Paulo, José Serra, juntamente com o Presidente da ÚNICA – União da Indústria da cana de açúcar – Eduardo Pereira de Carvalho, assinaram um protocolo de intenções, antecipando o fim da prática da queima da palha da cana de açúcar do ano de 2021 para o ano de 2014 em áreas mecanizáveis e de 2031 para 2017 em áreas não mecanizáveis. Esse protocolo teve adesão de 85% das usinas do estado, assim como da ORPLANA – Associação de plantadores de Cana da região centro-sul do Brasil, no ano de 2008.

É válido ressaltar que, em contraprestação ao cumprimento desse protocolo, conforme cita Porto (2007), as usinas têm direito a um certificado de conformidade ambiental. “Esse selo deve facilitar, por exemplo, a exportação de açúcar e álcool para países que ameaçam impor barreiras técnicas aos produtos brasileiros”.

Porém, muitas foram as críticas realizadas após a assinatura desse protocolo, visto que, para alguns sindicatos de classe, a implantação muito rápida da questão da colheita mecânica, primeiro influi na questão de mão-de-obra, segundo traz altos custos para os produtores.

Mesmo assim, alguns Municípios que sofrem as consequências negativas diretas da queima da palha da cana de açúcar, editaram leis proibindo essa prática de forma imediata e taxativa de forma a resguardar o interesse local. Tal fato resultou em diversas ADIn propostas pelo setor produtivo com o intuito de mostrar que essas legislações municipais são inconstitucionais, visto que as mesmas, de alguma forma, contrariariam legislações federal e estadual já editadas sobre o tema.

## **O Entendimento Jurisprudencial do TJSP**

Como relatado no capítulo anterior, muitos municípios do estado de São Paulo possuem grandes extensões de área plantada com a cultura da cana de açúcar e por isso acabaram legislando sobre a queima da palha para fins de colheita, no intuito de resguardar o interesse local.

Por esse motivo, muitas foram as ações diretas de inconstitucionalidade propostas com o intuito de mostrar que essas legislações municipais são inconstitucionais, visto que as mesmas, de alguma forma, contrariariam legislações federal e estadual já editadas sobre o tema<sup>3</sup>.

Nesse ínterim, o TJSP foi divergindo quanto aos seus julgados no decorrer dos anos, conforme ilustramos na tabela 3.

**Tabela 3 - Decisões do TJSP quanto à constitucionalidade de leis municipais que versam sobre a queima da palha da cana de açúcar**

<b>Data da Decisão</b>	<b>Cidade</b>	<b>N. do Processo</b>	<b>Decisão</b>
03/05/2006	Americana	9024365-92.2005	Procedente
24/01/2007	Ribeirão Preto	9024448-11.2005	Procedente
21/03/2007	Limeira	9030260-34.2005	Improcedente
24/10/2007	Paulínia	9026879-18.2005	Improcedente
14/11/2007	Botucatu	9040393-67.2007	Improcedente
16/04/2008	São José do Rio Preto	9040385-90.2007	Improcedente
26/11/2008	Cedral	9052051-54.2008	Procedente
28/01/2009	Mogi Mirim	9051689-52.2008	Procedente
16/12/2009	São José do Rio Pardo	9026525-51.2009	Procedente
03/11/2010	Uchoa	9025150-15.2009	Procedente
27/07/2011	Avaré	0314027-66.2010	Procedente
27/07/2011	Itatinga	0311965-53.2010	Procedente
26/10/2011	Ibirá	0364618-32.2010	Procedente
23/11/2011	Barretos	9047178-11.2008	Procedente
15/02/2012	Mogi Guaçu	0189463-15.2010	Improcedente
30/05/2012	Mira Estrela	0276531-66.2011	Procedente

Fonte: Juliana Corrêa Cassilla, 2013

Inclusive é de se notar que mesmo nas votações dos julgados as opiniões foram divergentes entre os magistrados. Um exemplo disso ocorreu na ADIN n. 125.132-0/4,

---

<sup>3</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade é um instrumento processual “que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal ... é um dos instrumentos daquilo que os juristas chamam de “controle concentrado de constitucionalidade das leis”. Em outras palavras, é a contestação direta da própria norma em tese (STF, 2012).

contra a lei do município de Americana/SP de nº. 3.812/2003, no qual os Desembargados Laerte Nordi, demonstra em seu voto que:

Se 99,8% é de zona urbana no Município de Americana e se se considerar o disposto nos artigos 182, § I o e 225, da Constituição Federal, e 39 e 40 da Lei Federal nº 10.257/01, concluir-se-á que a hipótese se enquadra no inciso II do artigo 30 da Constituição Federal, nada impedindo que o Município de Americana, diante de suas peculiaridades, suplementasse a legislação federal e a estadual, devidamente autorizado pela expressão "no que couber".

No entanto, a lei citada foi considerada inconstitucional, visto que, de acordo com o Relator Desembargador Corrêa Vianna:

A competência deferida aos municípios é de "atuação", não lhes sendo dado "legislar" sobre esse tema, que sequer pode ser havido com de "interesse local" pois aludida proteção foge ao interesse de um único município. Aliás, a se permitir que cada município disciplinasse a questão a seu modo, evidentemente não subsistiria uma política racional de defesa do meio ambiente.

Contudo, na ADIn de n. 129.132.0/3, contra a Lei n. 3.963/2005 do Município de Limeira, o resultado foi diverso:

Em voto vencido, o Desembargador Walter de Almeida Guilherme expõe que:

Se é necessário e conveniente proibir as queimadas, a União e os Estados podem emitir lei nesse sentido, não se justificando atropelar a Constituição para equacionar o problema.

Respondendo, em seu voto, o desembargador Paulo Ayrosa Andrade, discorreu que o “problema ambiental não poderia, por sua complexidade, ser resolvido somente pelos Estados ou pela União”.

E ainda, de forma inovadora e acompanhado de todos os demais votos o desembargador relator Dr. José Geraldo de Jacobina Rabello assim decidiu que:

A proibição de queima instituída pela Lei municipal em causa, por seus objetivos, estaria, na verdade, a se mostrar em harmonia com a proclamação do constituinte, constante no artigo 197, segundo a qual a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido esse direito mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença. E não se pode recusar cunho social e econômico à política consistente na proibição de queima, sabido que se esta, a queima, não

provoca doenças (sérias e conhecidas pesquisas indicam que sim), a verdade é que no mínimo as agrava e acarreta busca de socorro ambulatorial e de outros meios de combate a seus males, com pesados ônus para as pessoas e os recursos públicos e privados com que se tem de fazer frente às exigências.

É de se ressaltar que o relator explicou a constitucionalidade da lei municipal com base na saúde, já que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, compete ao município prestar serviços de atendimento à saúde.

Porém, para o relator Desembargador José Renato Nalini, o tema abrange muito mais do que um aparente conflito de competências.

Em seu voto esse douto expõe que a mercê da modificação dos julgamentos, demonstrando uma tendência de aceitação dessas leis municipais, o estado de São Paulo se comprometeu a diminuir o prazo para término da queima do ano de 2021 para 2014, rumo a um bem comum, não cedendo às pressões dos setores econômicos envolvidos.

Em seu voto, José Renato Nalini demonstra os malefícios da queima e a importância que essa lei municipal tem para os municípios.

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 ainda complementa expondo que:

Ponderável parcela dos usineiros mais lúcidos não desconhece a superação do método da queimada. Tanto que nas mais exitosas plantações de cana de açúcar a colheita já é toda mecanizada. Todavia, os mais formalistas dirão que não se discute a queima da palha de cana de açúcar, mas a viabilidade de o Município disciplinar tema ambiental já legislado pelas demais entidades federativas, ou seja, a União e o Estado-membro.

Porém, mesmo com a aparente tendência do TJSP em tornar essas leis constitucionais, após o caso de São José do Rio Preto, oito ADIns foram consideradas procedentes, ou seja, oito municípios tiveram suas leis determinadas inconstitucionais.

E, então, novamente, quando aparentava uma uniformização do TJSP quanto à inconstitucionalidade dessas leis, no ano de 2012, a Lei nº 4.394/2007, do município de Mogi Guaçu foi considerada constitucional.

Não menos importante frisar que antes das ações diretas de inconstitucionalidade, logo, antes da promulgação da lei estadual sobre eliminação gradativa da palha e, antes da implantação de legislações municipais sobre o tema em tela, muitas foram as ações civis públicas impetradas para a paralisação imediata da queima da palha da cana de açúcar de usinas situadas em municípios do estado de São Paulo. Muitas dessas ações já discutiam os impactos diretos que essa prática causa na população local.

De uma forma mais abrangente, o STJ, com relator o Ministro Franciulli Netto, em recurso especial de n. 194617 PR 1998/0083512-1, julgado no ano do ano de 2002, logo, antes da legislação estadual, decidiu-se que:

No que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do País e, certamente, de todo mundo.

Como já citado anteriormente, já decidiu o STF, em recurso extraordinário nº 73.876-SP, “inexistir impedimentos para o município intervir e legislar nos assuntos concernentes ao meio ambiente, de cunho local”.

Dessa forma, consegue-se perceber inclusive uma divergência entre o STJ e o STF.

Sendo assim, referido assunto, em específico na ADIn nº. 126.780.0/8-00 contra a lei de Paulínia n. 1952/95, já abordada, teve sua repercussão geral reconhecida pelo STF. O relator do recurso extraordinário, ministro Luiz Fux, fez convocação de audiência para que se possa debater dito tema com representantes dos setores envolvidos. A primeira audiência pública ocorreu na data de 22 de abril de 2013.

## **Considerações Finais**

Parece óbvio dizer que meio ambiente não pode ser assunto de interesse apenas local, porque quando danos são causados a ele, seus impactos podem tomar proporções desconhecidas, e assim, ultrapassarem as barreiras locais.

Porém, quanto ao interesse local, parece-nos claro que, se o município que abriga o causador do dano proíbe a prática, aquele que é atingido de forma mediata, também será beneficiado.

É necessário entender que o meio ambiente é algo extremamente complexo, que não tem como limite conceitos ou definições pré-estabelecidas. Não há como determiná-lo em uma só dimensão. Preciso é englobá-lo em multidisciplinas que devem se comunicar visto que o meio ambiente envolve relações sociais, políticas, econômicas e culturais.

É de se entender que o legislador não deu um tratamento especial ao meio ambiente sem motivo. A tutela ao meio ambiente deve ser efetiva, e dividida a todos, tanto entes administrativos quanto população, seja pelo princípio da intervenção estatal, seja pelo princípio da participação, sempre levando em conta a supremacia do interesse público sobre o privado.

Dessa forma, podemos citar os julgamentos do TJSP. Isso porque, muitas incógnitas florescem quanto à divergência de decisões deste Tribunal no que tange a regulamentação da queima da palha da cana de açúcar.

Seria uma afronta dizer que houve uma mudança de pensamento deste Tribunal como um todo, vide a quantidade de leis semelhantes, para não dizer iguais, algumas consideradas inconstitucionais, outras constitucionais, a mercê da sorte na distribuição do processo. Aliás, há sim uma forte tendência à inconstitucionalidade das leis municipais que versam sobre a queima da palha da cana de açúcar, com o intuito de cessar imediatamente esta prática, dentro de seus municípios.

Sendo assim, fica visível que o TJSP se distanciou da realidade social, e está tendenciado a se fechar, visto suas últimas decisões, em um pensamento kelseniano, no qual apenas a norma, já consolidada, virou fonte do direito, deixando de lado o que realmente deu origem a ela.

Talvez a explicação para a dificuldade de interligar outras fontes do direito às normas, seja o modelo capitalista da sociedade na qual vivemos; que trabalha sobre produção e consumo em massa, muitas vezes com princípios poluidores, deixando em

segundo plano a natureza, sem perceber que a qualidade de vida está atrelada a qualidade ambiental.

É, inclusive, de se pensar se, com essa falta de consciência interdisciplinar dos julgadores, que julgam apenas com bases positivistas, não analisando de forma social o tema aqui discutido, não estaríamos infringindo dois princípios importantíssimos: o da preservação da vida e o da qualidade de vida.

Necessária se faz a mudança de pensamento não ignorando, de acordo com Bourdieu (2004), a realidade que nos condiciona. Devemos agir de forma a restabelecer nossos vínculos comuns e com o meio natural como autores humanos e não como sujeitos isolados do mundo com objetivos egoístas.

Conclui-se que tais decisões, apesar de tecnicamente bem construídas, são esvaziadas de uma interpretação que leve em conta os princípios constitucionais voltados à efetiva proteção ambiental.

Assim, este entendimento jurisprudencial, ao reduzir o papel do ente municipal, esfera de poder mais próxima e sensível aos anseios da população, favorece os interesses econômicos em detrimento do meio ambiente e da sadia qualidade de vida local.

### **Referências Bibliográficas**

ALMEIDA, Carlos de. **Queima da cana: implicações jurídicas e sociais**. Porto Alegre: Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil, ano 1, n. 4, mar./abr. 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Para uma sociologia da ciência**. Lisboa/PT: Edições 70, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CONAB. **Acompanhamento da safra brasileira: cana de açúcar**. (2014) [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14\\_04\\_10\\_09\\_00\\_57\\_boletim\\_cana\\_portugues\\_-\\_4o\\_lev\\_-\\_13.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_04_10_09_00_57_boletim_cana_portugues_-_4o_lev_-_13.pdf). acessado em abril/2014.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Impacto ambiental da cana de açúcar**. 1997. Disponível em: <http://www.cana.cnpm.embrapa.br/setor.html>. Acesso em: 17.10.2012.

FANTIN, Marcel. **Gestão de agregados minerais: análise e subsídios para políticas públicas**. 2011. 518 p. Tese (Doutorado). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 356.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997.

INVESTE - Agência Paulista de Promoção de Investimento e Competitividade. **Cana de açúcar**. 2011. Disponível em: <http://www.investe.sp.gov.br/setores/cana>. Acesso em: 03.02.2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4. ed. São Paulo: Ed. RT, 2005, p.229.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, L.; BARROCAS, R. **Vantagens e Desvantagens na Queimada da Cana, no Estado de São Paulo, Brasil**. (2001). 8º EGAL (Encontro de Geógrafos da América Latina). Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/04.pdf>. Acesso em: 26.03.2014.

PORTO, Gustavo. **Usinas aderem ao fim das queimadas**. (2007). Disponível em: [empauta.com/noticia/mostra\\_noticia.php?cod\\_noticia=903485525&cod\\_pesquisa=1872733](http://empauta.com/noticia/mostra_noticia.php?cod_noticia=903485525&cod_pesquisa=1872733). Acesso em 08.12.2013.

RIBEIRO, Helena; PESQUERO, Célia. **Queimadas de cana de açúcar: Avaliação de efeitos na qualidade do ar e na saúde respiratória de crianças**. (2010). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/18.pdf>. Acesso em: 07.03.2014.

SÃO PAULO. Lei n. 11.241, DE 19 DE SETEMBRO DE 2002. **Dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana de açúcar**. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei%20n.11.241,%20de%2019.09.2002.htm>. Acesso em: 10.01.2014.



SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994;

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

STF. **Audiência pública sobre a queimada dos canaviais**. 2013. Disponível em: [http://www.youtube.com/watch?v=KZ-gQ4qu\\_Ys](http://www.youtube.com/watch?v=KZ-gQ4qu_Ys). Acesso em 07.05.2013.

UNICA. **Maior produtor mundial de cana-de-açúcar**. (2013). <http://www.unica.com.br/faq/>. Acessado em abril/2014.