



Thaís Sayeg

FEDERALISMO E MEIO AMBIENTE:

**Como o STF e o TJ/SP julgam conflitos de competência
legislativa em matéria ambiental?**

**Monografia apresentada à
Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público - SBDP, sob
orientação da Professora
Marina Zago.**

São Paulo

2012

Resumo

Como o STF e o TJ/SP julgam conflitos de competência legislativa em matéria ambiental? Com base nessa pergunta, este trabalho estudou onze acórdãos do STF e quarenta e nove acórdãos do TJ/SP no exercício do controle concentrado e principal de constitucionalidade.

Buscaram-se, assim, parâmetros ao exercício concreto das competências legislativas em matéria ambiental, face à complexidade das regras de repartição de competências formais adotadas pelo constituinte de 1988. Complexidade esta a ensejar a edição de normas, por vezes, contraditórias pelos diferentes entes da Federação.

A conclusão dessa monografia revelou que, sem grande preocupação em estabelecer contornos claros ao exercício das competências legislativas em questões ambientais, ambos os Tribunais tendem a priorizar a competência do ente federado mais centralizado, a saber, União e Estados-membros. Nesse sentido, ao contrário do que sugerem alguns especialistas, o conteúdo mais *protetivo* das normas questionadas em favor do meio ambiente, *via de regra*, não conduz à manutenção da iniciativa legislativa. Contudo, recentes decisões do STF sinalizam para um possível redirecionamento no modo de o Tribunal enfrentar a questão aqui estudada.

Palavras-chave: *federalismo; meio ambiente; conflito de competência legislativa; competência concorrente; interesse local; controle de constitucionalidade STF e TJ/SP.*

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, professora Marina Zago, pela paciência, apontamentos e críticas, que foram fundamentais para o desenvolvimento desse trabalho em um período tão curto e repleto de oportunidades em minha vida.

Gostaria também de agradecer a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento dessa monografia.

À professora Ana Maria Nusdeo, pelo apoio no momento da escolha do tema, pelas lições na disciplina de Direito Ambiental e, sobretudo, pelo exemplo de engajamento.

À professora Ana Lúcia Pastore, pela seriedade com a qual nos mostrou os caminhos a serem seguidos em uma pesquisa científica.

À Carolina Castro Andrade, pelos comentários e por compartilhar sua pesquisa de mestrado ainda em fase de desenvolvimento.

Ao meu amigo EF, Luciano, pelo apoio no momento da elaboração desse projeto de pesquisa.

Aos colegas, amigos e coordenadores da Escola de Formação, pela ótima companhia nos últimos meses, período no qual aprendemos e amadurecemos muito juntos.

Ao professor Lucas Catib de Laurentiis, pelas enriquecedoras reflexões na banca examinadora.

Também agradeço aos meus familiares e amigos, pelo amor, apoio e compreensão, sobretudo nesses últimos meses, em que nem sempre pude estar presente.

Nesse sentido, meu agradecimento especial à minha mãe, à Maíra e ao Marcos Paulo, por estarem ao meu lado nos dias anteriores à entrega dessa monografia e me ajudarem com a formatação e revisão desse trabalho. Muito obrigada!

Finalmente, agradeço ao Eduardo, pelo amor generoso e tranquilo que cultivamos. A ele dedico esse trabalho.

“O homem chega e já desfaz a natureza

Tira a gente põe represa, diz que tudo vai mudar

O são francisco lá prá cima da Bahia

Diz que dia menos dia vai subir bem devagar

E passo a passo vai cumprindo a profecia

Do beato que dizia que o sertão ia alagar

O sertão vai virar mar

Dá no coração

O medo que algum dia

O mar também vire sertão (...).¹

¹ Trecho da música “Sobradinho”, composta por Sá, Rodrix e Guarabyra.

Sumário

1. Introdução	9
2. Considerações Metodológicas	14
2.1. Delimitação do conceito de norma ambiental	14
2.2. Seleção dos acórdãos no STF	16
2.4. Seleção dos acórdãos no TJ/SP	18
2.5. Estratégias de análise	21
2.5.1. Modelo de fichas.....	21
2.5.2. Divisão por grupos temáticos	22
2.5.3. Gráficos.....	22
3. Análise de Grupos Temáticos	24
3.1. STF.....	24
3.1.1 Casos sobre Amianto.....	24
3.1.2. Casos sobre Estudo Prévio de Impacto Ambiental	32
3.2. TJ/SP	34
3.2.1. Casos das Sacolas Plásticas	34
3.2.2. Casos sobre Queima de Palha de Cana de Açúcar	38
3.2.3. Casos sobre Gestão de Resíduos Sólidos.....	41
3.2.4. Casos sobre Proteção à Fauna	46
4. Outros casos	49
4.1. Demais casos julgados pelo STF	49
4.2. Demais casos julgados pelo TJ/SP	52
5. Como o STF e o TJ/SP julgam conflitos de competência legislativa em matéria ambiental?	54
5.1. STF.....	54
5.1.1. Normas estaduais questionadas criam regras mais rígidas ou mais flexíveis à proteção ao meio ambiente?	54

5.1.2. Afinal, a norma estadual está eivada de vício de competência legislativa?.....	56
5.1.3. Quais as soluções para o conflito de competência legislativa?..	57
5. 2. TJ/SP	60
5.2.1. Normas municipais questionadas criam regras mais rígidas ou mais flexíveis à proteção ao meio ambiente?	60
5.2.2. Afinal, a norma municipal está eivada de vício de competência legislativa?.....	60
5.2.3. Quais as soluções para os conflitos de competência legislativa?	61
6. Considerações finais e conclusão	64
6.1. Considerações finais	64
6.2. Conclusão.....	65
7. Bibliografia	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Sigla	Descrição
<i>ADI</i>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<i>ADI-MC</i>	Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade
<i>EIA</i>	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
<i>OGM</i>	Organismos Geneticamente Modificados
<i>TJ/SP</i>	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
<i>STF</i>	Supremo Tribunal Federal

1. Introdução

A presente monografia possui por escopo analisar criticamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP) sobre conflitos de competência legislativa em matéria ambiental no controle abstrato e concentrado de constitucionalidade.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao definir o Brasil como uma República Federativa composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º), procedeu a um complexo esquema de repartição de competências executivas (materiais) e legislativas (formais) entre os entes federativos.

No que tange à competência legislativa, algumas matérias foram atribuídas privativamente a determinada unidade da Federação, enquanto outras foram atribuídas concorrentemente a mais de um ente federativo.

É nessa última hipótese que se inserem a maior parte das questões ambientais, de modo que sobre elas compete à União editar normas gerais e, aos Estados-membros suplementar a disciplina federal, adequando-a às suas peculiaridades locais (art. 24, incisos IV, VII, VIII e §§ 1º a 4º, CF/88). Ainda, aos Municípios compete editar normas sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação estadual e federal (art. 30, incisos I e II, CF/88).

Atribui-se a essa técnica de repartição de competências a vantagem de permitir à União elaborar diretrizes gerais, conferindo traços mínimos de homogeneidade e coordenação à matéria, sem negar aos demais entes federativos a possibilidade de regulá-la de acordo com suas peculiaridades.

Nesse sentido, alega-se que a descentralização legislativa conferiria maior legitimidade e eficiência às decisões políticas, na medida em que o governante local se encontra mais próximo à população e, desse modo, dispõe de melhores condições para conhecer os problemas e necessidades da comunidade local.

Ocorre que essa partilha de competências legislativas nem sempre é de fácil compreensão e, muito menos, aplicação prática, sobretudo pela amplitude dos

termos constitucionais “*norma geral*”, “*competência suplementar*” e “*assuntos de interesse local*”, nos quais se fundam as competências de cada um dos entes políticos.

Esta situação torna-se especialmente problemática na edição de normas em matéria ambiental, na medida em que estas costumam envolver outras áreas do Direito², gerando a sobreposição de competências.

Assim, na prática, observa-se que as três esferas de entes federativos nem sempre atuam de maneira coordenada e complementar, não sendo raros os casos de antinomia entre normas municipais, estaduais e federais em matéria ambiental.

Referida falta de sincronia na edição de normas, além de criar um quadro de insegurança jurídica prejudicial ao administrado e à própria Administração Pública, pode conduzir à não efetividade das políticas de proteção ao meio ambiente.

Frente a esse cenário, o Judiciário se vê diante do importante papel de moldar o Federalismo brasileiro. E, para tanto, possui ampla margem de deliberação, uma vez em que se está diante de conceitos jurídicos indeterminados. E, no que se refere à matéria ambiental, objeto deste estudo, a norma que tutela o meio ambiente comumente engloba outras áreas do Direito, o que torna ainda mais complexa a discussão sobre qual o ente que detém a competência legislativa.

É, nesse sentido, o apontamento de Luís Roberto Barroso:

A tutela dos interesses ambientais enfatiza certas peculiaridades do federalismo brasileiro, por envolver o exercício de competências político-administrativas comuns e competências legislativas concorrentes entre União, Estados e Municípios. Os balizamentos constitucionais da esfera de atuação de cada entidade nem sempre

² Com efeito, é essa a lição de PRIEUR (2001 apud LEME, 2008: 54): “*Na medida em que o ambiente é a expressão de uma visão global das intenções e das relações dos seres vivos entre eles e com seu meio, não é surpreendente que o Direito do Ambiente seja um Direito de caráter horizontal, que recubra os diferentes ramos clássicos do Direito (Direito Civil, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Internacional), e um Direito de Interações, que se encontra disperso nas várias regulamentações. Mais do que um novo ramo do Direito com seu próprio corpo de regras, o Direito do Ambiente tende a penetrar todos os sistemas jurídicos existentes para os orientar num sentido ambientalista*”.

são objetivamente aferíveis e caberá ao Judiciário dirimir os conflitos, que se afiguram inevitáveis³.

Diante deste embate, este trabalho se propõe a analisar como o STF e o TJ/SP, este no controle de constitucionalidade de normas municipais, julgam o conflito de competências legislativas em matéria ambiental.

Afinal, os julgadores procuram entender as políticas ambientais que estão sendo implementadas ou restringem sua análise a uma questão formal⁴? Os tribunais conferem diretrizes concretas para o exercício das competências legislativas em matéria ambiental? Se sim, em qual direção?

Parte-se da hipótese de que o STF e o TJ/SP possuem concepção centralizadora das competências legislativas em matéria ambiental, priorizando a competência atribuída à União (em caso de conflito entre competência legislativa federal e estadual) e aos Estados-membros (na hipótese de conflito de competência legislativa entre Estado e Município)⁵.

Contudo, soma-se a essa premissa inicial a de que o STF se encontra em processo de revisão de seus precedentes, aprofundando a análise sobre os efeitos pretendidos pela norma impugnada e, por consequência, tendendo a consagrar a descentralização legislativa⁶.

³ *A proteção do meio ambiente na Constituição Brasileira*. In: Caderno de Direito Constitucional e Ciências Políticas 1/115-140, apud MACHADO, Paulo Affonso Leme; *Direito Ambiental Brasileiro*; 16 ed.; São Paulo: Malheiros, 2008.

⁴ Sem ignorar a divergência doutrinária quanto à classificação dos vícios de inconstitucionalidade e ao enquadramento do vício de competência legislativa como vício material, formal subjetivo ou orgânico (RAMOS: 1994, 161), este trabalho se referirá à questão ou vício formal a fim de designar as inconstitucionalidades decorrentes da falta de competência da autoridade legiferante.

⁵ A construção da hipótese inicial deste trabalho deve-se ao fato de a União exercer historicamente um papel de predominância política e jurídica no Federalismo brasileiro, em detrimento dos Estados e Municípios. Assim, parto da premissa de que, em decorrência de referida preponderância histórica da União, os Tribunais a serem estudados tendem a prestigiar a competência legislativa da União (e dos Estados no caso de conflitos envolvendo leis municipais) em matéria ambiental. Para maiores considerações sobre o Federalismo brasileiro, conferir: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*; 3ª Ed.; São Paulo: Editora Atlas, 2005.

⁶ Referida hipótese foi construída em função de recente decisão do Supremo em medida cautelar que manteve vigente a Lei Paulista nº 12.648/2007 (MC-ADI nº 3.937/SP), que veda o uso de amianto no Estado. A questão sobre o uso do amianto trazida por esta e outras ações julgadas (que serão objeto de análise nesta monografia) e ainda em curso de julgamento no Supremo ensejou que o relator da ADI nº 3.937/SP, Ministro Marco Aurélio, convocasse Audiência Pública para discussão do uso do amianto no Brasil. Referida Audiência foi realizada nos dias 24 e 31 de agosto deste ano e as manifestações das entidades e pesquisadores presentes podem ser conferidas na página eletrônica do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/listarNoticiaStf.asp?paginaAtual=3&dataDe=&dataA=&palavraChave=Amianto>. Consulta no dia 11/09/2012.

Dessa forma, este trabalho divide-se em cinco partes.

Na primeira, são relatadas as estratégias metodológicas adotadas nesse trabalho.

Após essas considerações de cunho metodológico, parte-se para a análise de alguns casos considerados paradigmáticos sobre o tema em estudo (caso do amianto, das sacolas plásticas, da queima de palha de cana de açúcar, entre outros), julgados pelo STF e pelo TJ/SP, respectivamente.

Em seguida, realiza-se breve panorama das demais decisões, não incluídas nos grupos temáticos apresentados no capítulo precedente.

Na etapa posterior, será analisado o conteúdo das normas impugnadas (são mais protetivas ou permissivas?), o total de normas declaradas inconstitucionais por vício de competência legislativa, bem como as fundamentações para alegação de referido vício.

Por fim, conclui-se com um balanço sobre a existência (ou não) de parâmetros para o exercício das competências legislativas em matéria ambiental. E, ainda, com tentativa de avaliação a respeito dos efeitos práticos dessas decisões para a efetiva proteção do meio ambiente e para os rumos de nossa Federação no que tange às políticas ambientais.

2. Considerações Metodológicas

Uma vez escolhido o tema e definidos o problema e a hipótese desta pesquisa, procurou-se traçar o melhor caminho para o seu desenvolvimento. Assim, a seguir, serão descritos os passos e as escolhas metodológicas tomadas ao longo do trabalho.

2.1. Delimitação do conceito de norma ambiental

Logo no início da elaboração deste trabalho, surgiu o desafio de definir o que se entenderia por matéria ambiental, a fim de delimitar o universo de ações a serem estudadas.

A dificuldade surgiu da constatação de que o conceito de meio ambiente é amplo e complexo, não possuindo uma definição unívoca⁷.

Por esse motivo, optou-se por analisar as definições conferidas pela doutrina e pelo ordenamento jurídico ao meio ambiente, com a finalidade de, ao final, adotar uma delas.

Primeiramente, na lição de José AFONSO DA SILVA (2009:10), o meio ambiente consiste na *"interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas"*.

No âmbito legal, a Lei nº 6.938/1981, que cria a Política Nacional do Meio Ambiente, apresenta o meio ambiente como *"o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas"* (art. 3º, inc. I).

⁷ Nesse sentido, a observação de Édís MILARE: *"Meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído do que definível, em virtude da riqueza e da complexidade do que encerra"* (2009: 112).

A Constituição Federal de 1988, por seu turno, assegura a todos "*meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*" (art. 225, *caput*, CF/88).

Percebe-se, assim, que se trata de definições muito amplas, tendo em comum um conjunto de fatores que entornam os seres vivos e as relações entre esses.

Frente a essa amplitude, os especialistas, embora reconheçam o caráter unitário do meio ambiente, costumam apontar quatro diferentes facetas deste, todas tuteladas pelo constituinte de 1988. Assim surgiram os conceitos de *meio ambiente natural*, *meio ambiente artificial*, *meio ambiente cultural* e *meio ambiente do trabalho*.

No que se refere ao *meio ambiente natural*, este abrange os recursos naturais (solo, subsolo, ar, água), a flora, a fauna e as relações que os seres vivos estabelecem entre si e com seu meio físico. Encontra-se protegido pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Já o *meio ambiente artificial* compreende os espaços construídos pelo homem, quais sejam as edificações e os equipamentos públicos. Este conceito está ligado à ideia de *meio ambiente urbano*, previsto pelos artigos 225 e 182, este último inserido no capítulo da "*política urbana*" da Constituição Federal de 1988.

Ainda, no âmbito infraconstitucional, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) consiste no marco legal mais importante do meio ambiente urbano.

Ademais, inserido no conceito de meio ambiente artificial, o *meio ambiente do trabalho* consiste nos locais onde se travam as relações laborais e se encontra tutelado pelos artigos 200, inciso VIII e 7º, inciso XXIII, do Texto Maior.

Por último, o *meio ambiente cultural* é composto pelos bens construídos pelo ser humano imbuídos de uma carga valorativa especial, como os prédios históricos, monumentos, entre outros, e encontra previsão constitucional no artigo 216 (AFONSO DA SILVA, 2009:10).

Para os fins deste trabalho, adotaremos o conceito de norma ambiental restrita à ideia de *meio ambiente natural*, acima apresentada.

Deste modo, farão objeto deste estudo as decisões que envolvam normas que disponham sobre o que se denominou de *meio ambiente natural*⁸.

Essa escolha deu-se por dois motivos principais. O primeiro, de cunho pessoal, consiste no especial interesse da autora em analisar a produção legislativa no que concerne à proteção dos recursos naturais e da fauna.

O segundo, de cunho pragmático, deve-se ao fato de as matérias concernentes ao meio ambiente receberem tratamentos jurídicos diferenciados, de modo que para uma análise jurisprudencial mais precisa, mostrou-se razoável a concentração deste estudo em apenas um dos aspectos do meio ambiente.

2.2. Seleção dos acórdãos no STF

Serão analisadas as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle principal e concentrado de constitucionalidade⁹ sempre que se alegue *vício de competência legislativa em matéria ambiental*.

⁸ Nesse sentido, a proteção do que se convencionou chamar de *meio ambiente natural* encontra-se prevista no artigo 225 da Constituição Federal: "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. ".

⁹ O ordenamento jurídico brasileiro adotou quatro classes de ações na modalidade de controle principal e concentrado de constitucionalidade, quais sejam: Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, inc. I, 'a', CF/88), Ação Direta de Constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (art. 102, inc. I, 'a', CF/88), Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (art. 102, § 2º, CF/88) e Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, CF/88). Ademais, quanto ao controle principal e concentrado exercido pelos Tribunais de Justiça dos Estados, foi prevista a Representação de Inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais face à Constituição Estadual (art. 125, § 2º, CF/88).

A opção pela exclusão das decisões em controle difuso de constitucionalidade deve-se a dois motivos principais: (i) viabilidade da pesquisa em função do período de tempo de que se dispõe para sua elaboração; (ii) existência de significativa quantidade de decisões em controle concentrado de constitucionalidade, o que demonstra a ausência de prejuízo para conclusão desse trabalho.

Para tanto, acessou-se a *seção jurisprudência* da página eletrônica do STF e testaram-se as seguintes chaves de busca: (i) "meio ambiente federalismo", que localizou 2 documentos; (ii) "meio ambiente competência normativa", que localizou 10 documentos; (iii) "meio ambiente competência legislativa", que localizou 28 documentos; (iv) "meio ambiente", que localizou 221 documentos (última consulta: 20/08/2012).

Foram considerados pertinentes os acórdãos que atendessem concomitantemente aos seguintes critérios: (i) discussão sobre a constitucionalidade de norma ambiental, conforme a definição apresentada no item "2.1" acima e, (ii) alegação de vício de competência legislativa.

Caso não fosse possível aferir essas informações apenas da leitura das ementas, partia-se para a leitura do inteiro teor das decisões.

Os resultados apresentados pela primeira e segunda chave de busca repetiram-se na terceira chave, chegando-se a um total 09 acórdãos pertinentes¹⁰.

A fim de garantir que todos os acórdãos pertinentes fossem selecionados, optou-se por confrontar as decisões localizadas pelas expressões de busca anteriores com os resultados apresentados pela chave "meio ambiente", considerada a mais ampla para a pesquisa, por meio da qual foram localizados 221 documentos.

¹⁰ São eles: ADPF-MC 234/DF, Min. Rel. Marco Aurélio, D.J. 28/09/2011; ADI-MC 3.937/SP, Min. Rel. Marco Aurélio, D.J. 04/06/2008; ADI 3.338-7/DF, Min. Rel. Joaquim Barbosa, D.J. 31/08/2005; ADI 3.035/PR, Min. Rel. Gilmar Mendes, D.J. 06/04/2005 (julgamento conjunto com ADI 3054/PR); ADI 2.656/SP, Min. Rel. Maurício Côrrea, D.J. 08/05/2003; ADI 2.396/MS, Min. Rel. Ellen Gracie, D.J. 08/05/2003; ADI 252/PR (julgamento conjunto com ADI 384/PR), Min. Rel. Moreira Alves, D.J. 20/11/1997; ADI 1.086-7/SC, Min. Rel. Ilmar Galvão, D.J. 07/06/2001; ADI-MC 2.142-7/CE, Min. Rel. Moreira Alves, D.J. 09/11/2000. Cumpre esclarecer que, após muita reflexão, chegou-se à conclusão de que a ADI-MC 2.303/RS (Min. Rel. Maurício Côrrea, D.J. 23/11/2000) não é pertinente a essa pesquisa, por não atender ao critério da presença de alegação vício de competência legislativa. Com efeito, o caso discute a possibilidade de o Estado renunciar à sua competência para editar normas suplementares em matéria ambiental em favor da União. Foi o que fez a Lei do Estado do Rio Grande do Sul que remeteu à observância de legislação federal específica em matéria de OGM.

Dessa maneira, além daquela amostra de 09 acórdãos anteriormente localizada, foi localizado mais um acórdão pertinente¹¹.

Surgiu, então, a dúvida sobre a inclusão ou não de decisões em pedidos de medida cautelar, sobretudo nos casos em que já houve decisão definitiva de mérito.

Nesse sentido, optou-se pela inclusão de decisão de pedido em medida cautelar apenas nos casos em que ainda não proferida a decisão final de mérito, na medida em que esta substitui a primeira.

Quanto ao universo temporal dos acórdãos selecionados, inicia-se em 05 de outubro de 1988, data em que entrou em vigor a Constituição Federal de 1988, e encerra-se em 20 de agosto de 2012, data estipulada como limite para seleção de novas decisões.

2.4. Seleção dos acórdãos no TJ/SP

Dos acórdãos selecionados no STF, nenhum versa sobre ato normativo municipal, o que, em tese, poderia ocorrer por meio de ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º, CF/88). Dessa constatação surgiu a ideia de analisar também as decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Com efeito, os Tribunais Estaduais são o fórum de maior discussão sobre a extensão da competência normativa dos Municípios, na medida em que a esses Tribunais compete o controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, contestados em face de sua própria Constituição, nos termos do artigo 125, § 2º, CF/88 e artigo 74, inciso VI, da Constituição do Estado de São Paulo¹².

¹¹ ADI 1.245/RS, Min. Rel. Eros Grau, D.J. 06/04/2005.

¹² Sobre o controle de constitucionalidade estadual, conferir: LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de Constitucionalidade Estadual: As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

Nesse sentido, cumpre esclarecer que as regras de repartição de competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 são de observância obrigatória para todas as unidades da Federação, sendo limitadoras de seu poder de auto-organização (LEONCY, 2007: 16).

Por esse motivo, conforme entendimento do Supremo firmado na Reclamação nº 383-3/SP¹³, quando servirem de parâmetro para o controle de constitucionalidade de atos normativos municipais, permanece a competência dos Tribunais locais para exercer referido controle. Admitida, contudo, a interposição de recurso extraordinário ao STF se a interpretação da norma constitucional estadual, substancialmente federal, contrariar o sentido e alcance da Constituição Federal¹⁴.

Quanto à escolha pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, foi motivada pelo fato de que, em novembro de 2005, o tribunal foi pioneiro na instalação de uma câmara especial para o julgamento de casos envolvendo matéria ambiental¹⁵.

No que concerne aos julgados do TJ/SP, acessou-se a seção “consulta completa de jurisprudência” de seu sítio eletrônico, onde, por meio da chave de busca “meio ambiente” “competência legislativa”, e seleção no campo “classe” dos itens “direta de inconstitucionalidade”, “declaratória de constitucionalidade”, “ação

¹³ “EMENTA: Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente” - Reclamação nº 383-3/SP, Min. Rel. Moreira Alves, D.J. 11/06/1992.

¹⁴ Uma vez que, por meio do entendimento firmado pelo STF no julgamento da Reclamação nº 383-3/SP, restou admitido o recurso ao Supremo de decisão prolatada pelo Órgão Especial de Tribunal local que julgar a constitucionalidade de norma municipal em face de norma constitucional estadual substancialmente federal, procurou-se averiguar se os acórdãos do TJ/SP estudados nessa monografia são definitivos ou foram objeto de revisão pelo STF. Assim, em pesquisa realizada junto ao sítio eletrônico do STF, localizou-se apenas um recurso extraordinário, cujo julgamento ainda está em curso, sobre os casos julgados pelo TJ/SP estudados nessa monografia (acesso em 10/11/2012). Trata-se do RE 586224-1/SP, ao qual foi reconhecida repercussão geral em decisão de 11/12/2008 de relatoria do Ministro Eros Grau. Aludido recurso tem por objeto acórdão do TJ/SP (ADI nº 126.780-0/8-00) que julgou constitucional lei do Município de Paulínia que vedou a queima de palha de cana de açúcar.

¹⁵ Sobre a experiência de funcionamento da Câmara Especial do Meio Ambiente, TJ/SP, conferir: NALINI, José Renato, Câmara Especial do Meio Ambiente: Uma experiência bem sucedida. In Juízes Doutrinadores. São Paulo: Millennium Editora. p. IX-XI. E NALINI, José Renato, O Juiz e a Constituição Ecológica. In NALINI, José R. et. al. Juízes Doutrinadores. São Paulo: Millennium Editora. p. 45-72.

declaratória de constitucionalidade de lei” e “ação direta de inconstitucionalidade de lei”, foram localizados 83 documentos (última consulta: 20/08/2012), dos quais 49 foram julgados pertinentes¹⁶.

O critério de seleção foi o mesmo utilizado para escolha dos acórdãos do STF, isto é, foram considerados pertinentes os acórdãos que atendessem concomitantemente aos seguintes requisitos: (i) discussão sobre a constitucionalidade de norma ambiental, conforme a definição apresentada no item “2.1” acima e, (ii) alegação de vício de competência legislativa.

Ademais, com a leitura dos casos, notou-se que é comum que a norma municipal seja questionada judicialmente não só por suposto vício de competência legislativa, mas também por alegado vício de iniciativa na propositura do projeto de lei.

Trata-se, no mais das vezes, de ações ajuizadas pelo prefeito do Município contra leis propostas e aprovadas pelo Legislativo local.

Por esse motivo, cumpre esclarecer de antemão que, como este trabalho se propõe a analisar apenas a solução dada aos conflitos de competência legislativa, não vamos nos ater aos argumentos sobre vício de iniciativa.

Para finalizar, assim como para a seleção de acórdãos do STF, estipularam-se como termos inicial e final para escolha dos acórdãos do TJ/SP as datas de 05 de outubro de 1988 e 20 de agosto de 2012.

¹⁶ Os acórdãos julgados pertinentes são: ADI 0121484-02.2011.8.26.0000, ADI 0004722-63.2012.8.26.0000, ADI 0303908-12.2011.8.26.0000, ADI 0141771-83.2011.8.26.0000, ADI 0121448-57.2011.8.26.0000, ADI0230259-82.2009.8.26.0000, ADI01221488 39.2011.8.26.0000, ADI 0121470-18.2011.8.26.0000, ADI 9031863-06.2009.8.26.0000, ADI 0277485-49.2010.8.26.0000, ADI 0121455-49.2011.8.26.0000, ADI 0121477-10.2011.8.26.0000, ADI 0121486-69.2011.8.26.0000, ADI 0230258-97.2009.8.26.0000, ADI 9031864-88.2009.8.26.0000, ADI 9030772-75.2009.8.26.0000, ADI 0230256-30.2009.8.26.0000, ADI 0276531-66.2011.8.26.0000, ADI 0189463-15.2010.8.26.0000, ADI 9047178-11.2008.8.26.0000, ADI 0363618-32.2010.8.26.0000, ADI 031402766.2010.8.26.0000, ADI 0311965-53.2010.8.26.0000, ADI 9025150-15.2009.8.26.0000, ADI 9026525-51.2009.8.26.0000, ADI 9051051-54.2008.8.26.0000, ADI 9051689-52.2008.8.26.0000, ADI 9047175-56.2008.8.26.0000, ADI 9038656-29.2007.8.26.0000, ADI 9040385-90.2007.8.26.0000, ADI 9024406-59.2005.8.26.0000, ADI 9040393-67.2007.8.26.0000, ADI 9026879-18.2005.8.26.0000, ADI 9024448-11.2005.8.26.0000, ADI 9030260-34.2005.8.26.0000, ADI 0192324-71.2010.8.26.0000, ADI 0325669-36.2010.8.26.0000, ADI 0023640-86.2010.8.26.0000, ADI 9031542-73.2006.8.26.0000, ADI 0368250-66.2010.8.26.0000, ADI 9047911-16.2004.8.26.0000, ADI 0111972-10.2002.8.26.0000, ADI 9036661-78.2007.8.26.0000, ADI 9031542-73.2006.8.26.0000, ADI 0210285-88.2011.8.26.0000, ADI 0477571-36.2010.8.26.0000, ADI 9052456-90.2008.8.26.0000; ADI 9052456-90.2008.8.26.0000; ADI 0449282-93.2010.8.26.0000.

2.5. Estratégias de análise

2.5.1. Modelo de fichas

A leitura dos acórdãos foi sucedida pelo preenchimento de fichas, nas quais foram incluídos os dados considerados primordiais para compreensão do caso e para resposta à pergunta central dessa pesquisa: Como o STF e o TJ/SP julgam conflitos de competência legislativa em matéria ambiental?

Nesse sentido, as fichas serviram como instrumento para organização dos casos estudados, fornecendo, ao término da etapa de leitura de todas as ações, um panorama de fácil visualização a respeito das questões em jogo.

Conforme modelo abaixo, foram incluídas nas fichas: (i) informações básicas para identificação do caso, tais como tipo de ação, número, nome do requerente e do requerido, objeto; (ii) argumentos do requerente e do requerido; (iii) precedentes citados e discussão principal; (iv) argumentos vencedores e vencidos dentro do Tribunal e, finalmente, (v) resultado.

Quanto à reprodução de argumentos, apenas foram considerados aqueles que tocam a questão da repartição de competências legislativas. Assim, argumentos quanto a outras questões debatidas na ação não foram levados em conta, na medida em que esta pesquisa se limita ao estudo de conflitos de competência legislativa.

CASO	
Data do julgamento	
Objeto	
Requerente	
Requeridos	
Terceiros	
Argumentos do Requerente	

Argumentos da Requerida	
Discussão Principal	
Precedentes Citados	
Argumentos Vencedores	
Argumentos Vencidos	
Resultado	
Trechos interessantes	
Críticas	

2.5.2. Divisão por grupos temáticos

Para melhor visualização das questões em jogo, os casos foram divididos em grupos temáticos, embora as leis discutidas nem sempre tivessem conteúdo idêntico.

Dessa forma, foram criados os seguintes grupos: (i) Casos sobre Amianto; (ii) Realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental; (iii) Sacolas Plásticas; (iv) Queima de Palha de Cana de Açúcar; (v) Gestão de Resíduos Sólidos; (vi) Proteção à Fauna.

2.5.3. Gráficos

Os gráficos foram utilizados para visualização das respostas oferecidas pelos Tribunais aos conflitos de competência legislativa.

Assim, ao final da exposição de cada grupo temático do TJ/SP, composto por considerável número de decisões, foi inserido um gráfico com o saldo de normas municipais julgadas inconstitucionais por vício de competência legislativa.

Ademais, foram elaborados gráficos para responder às seguintes perguntas: (i) Afinal, a norma impugnada está eivada de vício de competência legislativa? (ii) A norma questionada é mais permissiva ou protetiva ao meio ambiente? (iii) Quais as soluções para os conflitos de competência legislativa?

Referidos gráficos encontram-se no capítulo 5, no qual se busca averiguar se os Tribunais estudados oferecem balizas ao exercício das competências legislativas em matéria ambiental.

3. Análise de Grupos Temáticos

Neste capítulo pretende-se apresentar alguns casos sobre o tema em estudo julgados pelo STF e pelo TJ/SP, respectivamente. Para tanto, os julgados foram agrupados, de acordo com a afinidade temática, ainda que em alguns casos as leis discutidas não tivessem conteúdo idêntico.

3.1. STF

3.1.1 Casos sobre Amianto

Esta pesquisa estudou quatro decisões¹⁷ sobre a constitucionalidade de leis estaduais que vedam o uso do amianto em seu território.

Nesses quatro casos, os Estados visam à proibição do uso de qualquer espécie de amianto¹⁸, inclusive a variedade *crisotila* ou *amianto branco*, cujo uso é permitido pela legislação federal.

Com efeito, há grande divergência na área científica sobre os riscos à saúde humana e ao meio ambiente dessa variedade de amianto.

Enquanto alguns defendem ser possível o uso seguro dessa substância, sendo, inclusive, preferível sua utilização à de fibras artificiais, cujos riscos ainda seriam desconhecidos, outros sustentam que o produto é sabidamente cancerígeno, de modo que sua utilização sempre acarreta perigo à saúde dos trabalhadores, ao

¹⁷ São elas: ADI 2.656/SP, ADI 2.396/MS, ADI-MC 3.937-7/SP, ADPF-MC 234/DF.

¹⁸ *Amianto* ou *asbesto* é um mineral natural fibroso muito resistente e com propriedades isolantes. Segundo dados do Instituto Brasileiro da Crisotila, do total da produção brasileira, 6% (seis por cento) é utilizada para produção de produtos de fricção (pastilhas e lonas de freio, por exemplo) e materiais de revestimento térmico, enquanto que 94% (noventa e quatro por cento) é destinada à fabricação de cimento amianto (telhas onduladas, caixas d'água, tubos etc). Ademais, o amianto divide-se em dois grupos: o das rochas *serpentinhas* e dos *anfíbolos*. Dentre as rochas *serpentinhas*, encontra-se a *crisotila* ou *amianto branco*. O amianto do tipo *anfíbolos* é proibido no país. Assim, o debate sobre a proibição ou permissão do uso do amianto no Brasil gira em torno especificamente dessa variedade *crisotila*. Dados colhidos na página eletrônica do Instituto Brasileiro da Crisotila, disponível em: <http://www.crisotilabrasil.org.br/site/oAmianto/amiantoBrasil.php>. Acesso: 02/11/2012.

meio ambiente e à população que está exposta aos produtos à base de amianto¹⁹.

O debate torna-se ainda mais complexo em função da importância econômica que o material possui no país. O Brasil é hoje o terceiro maior produtor mundial, o segundo maior exportador e o quarto consumidor, sendo que o setor movimenta R\$ 3,1 bilhões ao ano²⁰. Hoje, a única jazida em operação é a de Cana Brava, situada no Município de Minaçu, no Estado de Goiás²¹.

O estudo das decisões do Supremo nesse importante caso revelou alteração no modo de decidir da Corte a partir de 2008, com a decisão no pedido de medida cautelar na ADI 3.937-7/SP.

Por esse motivo, dividiu-se a análise das soluções dadas pelo Supremo em duas partes, tendo como marco referida decisão.

3.1.1.i Precedentes pacíficos (2003-2008)

Propositalmente, foi utilizada a expressão "*precedentes pacíficos*" e não *jurisprudência pacífica*. Isso porque, no período acima, foram apenas duas as ações julgadas envolvendo o uso do amianto. Assim, dispomos apenas de duas decisões finais, de modo que seria tecnicamente inadequado falar em *jurisprudência*.

Além disso, o termo "*pacíficos*" deve-se ao fato de essas decisões terem sido unânimes, *nos termos do voto do ministro relator*, sem discussão ou divergência entre os ministros.

A primeira ação (ADI 2.396/MS) foi ajuizada pelo Governador do Estado de Goiás contra Lei do Mato Grosso do Sul (Lei nº 2.210/01) que veda "*a fabricação,*

¹⁹ Foi essa a oposição de ideias sintetizada nos artigos publicados no jornal Folha de S. Paulo, na seção "tendências/debates", no dia 18 de agosto de 2012. Enquanto a representante do Programa Estadual do Amianto da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em São Paulo defendia que, como adianta o título de seu artigo, "*Não há maneira segura de usar o amianto*", a presidente do Instituto Brasileiro da Crisotila argumentava que existe limite seguro para utilização do amianto tipo crisotila e, acrescentava, "*sobre as fibras sintéticas substitutivas ao amianto crisotila, pouco ou quase nada se sabe, o que é preocupante. Mas sabe-se, de saída, que sendo derivadas de petróleo, as fibras sintéticas são poluentes e apresentam toxicidade se inaladas*".

²⁰ Informações obtidas nos artigos acima mencionados.

²¹ Dado obtido no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro da Crisotila, disponível em: <http://www.crisotilabrasil.org.br/site/oAmianto/amiantoBrasil.php>. Acesso: 02/11/2012.

ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto no estado”.

Conduzidos pelo voto da Ministra Relatora Ellen Gracie, entenderam os ministros que o Estado do Mato Grosso do Sul extrapolou sua competência legislativa suplementar em matéria de produção e consumo, meio ambiente e defesa à saúde (artigo 24, incisos V, VI, XII, §§ 1º a 4º, CF/88).

Isso porque, havendo lei federal (Lei Federal nº 9.055/95) que disciplina o uso da crisotila, não poderia o legislador estadual dispor de maneira oposta, proibindo o uso do material.

Ademais, cumpre destacar, a Ministra afastou a discussão sobre as propriedades e os riscos do mineral, cingindo sua análise à questão formal de vício de competência legislativa, *in verbis*:

Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e do risco de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nessa seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. O que nos compete verificar é a ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. (trecho do voto da Min. Rel. Ellen Gracie, pp. 7223-7224).

Dessa forma, por unanimidade de votos, em março de 2003, o Supremo julgou inconstitucionais todos os dispositivos legais que proíbem o uso da *crisotila*, por entender que o Estado do Mato Grosso do Sul extrapolou sua competência legislativa suplementar em matéria de produção e consumo, meio ambiente e proteção à saúde.

A segunda ação (ADI 2.656/SP), julgada no mesmo dia da ação anterior, foi igualmente movida pelo Governador do Estado de Goiás, porém contra lei paulista (Lei nº 10.813/01) que *“proíbe a importação, extração, beneficiamento, comercialização, fabricação e instalação de produtos contendo qualquer tipo de amianto”*.

Explorando cada um dos dispositivos legais impugnados, o Ministro Relator Maurício Côrrea, no que foi acompanhado pelos demais, entendeu que o legislador estadual usurpou da competência privativa da União (art. 22, inc. VIII e XII, CF/88) ao proibir a importação do produto e dispor sobre recursos minerais.

Ademais, entendeu que a lei questionada também extrapolou a competência suplementar dos Estados para dispor sobre produção e consumo, saúde e meio ambiente (art. 24, inc. V, VI e XII, § 2º, CF/88), pois o tema não teria nenhuma peculiaridade a justificar tratamento diferenciado pelo Estado de São Paulo:

Salvo em caso de ausência de lei editada pela União, não podem os Estados disciplinar matéria revestida de generalidade (...) em tema de proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente, a questão do uso do amianto não revela qualquer particularidade que justifique a exceção pretendida pelo estado de SP (trechos do voto do Min. Rel. Maurício Côrrea, pp. 7421 e 7423).

Em suma, em ambos os casos, o Supremo julgou que o assunto referente ao uso de amianto é de interesse nacional e, por isso, havendo lei federal sobre o tema, não haveria espaço para legislação estadual dispor em sentido contrário.

3.1.1.ii Mudança de entendimento? (2008-2012)

Até o ano de 2008 e, mais precisamente, até a decisão na medida cautelar da ADI nº 3.937-7/SP (a seguir estudada), o Supremo havia decidido de forma pacífica a questão de leis estaduais proibitivas do uso de amianto, declarando-as inconstitucionais por vício formal de competência legislativa em face da existência de legislação federal regulando o tema.

Por sua vez, no julgamento do pedido em medida cautelar na ADI nº 3.937/SP, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria para discussão da lei paulista (Lei nº 12.638/07), que veda o uso de quaisquer tipos de amianto no território estadual, a Corte alterou seu modo de decidir.

Primeiramente, mantendo-se fiel ao entendimento adotado pelo Tribunal nos casos precedentes, o Ministro Relator Marco Aurélio concede a liminar em decisão monocrática, para fins de suspensão da lei paulista até decisão final de mérito.

No entanto, quando a questão é levada ao Plenário, a Corte passa a divergir quanto ao entendimento a ser adotado.

De um lado, a corrente vencedora (Ministros Joaquim Barbosa, Eros Grau, César Peluso, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Carlos Ayres Britto) não referenda a decisão tomada pelo Ministro Relator e mantém a vigência da lei estadual.

Iniciando a discussão técnica sobre os efeitos do uso do amianto crisotila à saúde humana, o Ministro Joaquim Barbosa chega à conclusão de que não haveriam níveis seguros para sua utilização.

Defende, assim, que lei estadual pode ser mais restritiva que legislação federal sobre a matéria, na medida em que a primeira se adequaria melhor aos ditames constitucionais, à Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho (ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 126/91)²² e à Resolução nº 348/04 do CONAMA²³.

Nas palavras do Ministro:

A distinção entre lei geral e lei específica é inaplicável ao caso das leis sobre amianto. E isto por uma razão simples: em matéria de defesa à saúde, matéria em que os Estados detêm competência, não é razoável que a União exerça uma opção permissiva no lugar do estado, retirando-lhe a liberdade de atender, dentro de limites razoáveis, os interesses da comunidade. O exercício desta opção esvaziaria o compromisso assumido pelo Brasil na Convenção. (p. 113).

Dando seguimento ao julgamento, tanto o Ministro Eros Grau, quanto o Ministro César Peluso declaram a inconstitucionalidade incidental da Lei Federal nº 9.055/95 por violação ao artigo 196 da CF/88 (proteção à saúde) e,

²² A Convenção nº 162 da OIT dispõe sobre *a utilização do amianto com segurança*.

²³ A Resolução nº 348/04 do CONAMA inclui telhas e demais produtos que contenham amianto em sua composição no rol de resíduos perigosos para fins da gestão dos resíduos da construção civil.

consequentemente, a constitucionalidade da lei estadual, com base no exercício de competência concorrente em matéria ambiental e de proteção à saúde (art. 24, inc. VI e XII, § 3º, CF/88).

Ademais, o Ministro César Peluso contesta os argumentos de seus colegas sobre a questão do amianto envolver controvérsia científica, sendo preferencial seu enfoque pela Corte sob o ponto de vista exclusivamente formal, nos seguintes termos:

Basta imaginar alguma coisa que seja reconhecida, extraordinária e incontrovertidamente, como nociva, e que houvesse legislação federal permissiva da sua produção. Aí se vai dizer o quê? Se a União permite, então seria permitido matar todo mundo, porque nenhum estado pode impedi-lo! (p. 78).

O Ministro Ricardo Lewandowski, por sua vez, nega referendo à liminar sob o argumento de configuração de *periculum in mora* e *fumus boni iuris* invertidos, em favor do Estado de São Paulo:

(...) em matéria de proteção ao meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando de municípios (trecho do voto do Min. Lewandowski, p. 126).

Por outro lado, os Ministros Menezes Direito e Ellen Gracie seguem o Ministro Relator Marco Aurélio e referendam a liminar.

Os três ministros demonstram grande preocupação com o posicionamento majoritário da Corte no sentido de adentrar nas discussões científicas sobre os efeitos do amianto e prestigiar a legislação local.

Com efeito, enfatiza a Ministra Ellen Gracie: "*Evidente, já vou repetir mais uma vez, que não somos academia de ciência. Portanto, não nos cabe definir a nocividade de produtos (...)*" (p.137).

Ademais, sugere a ministra que eventual proibição ao uso do amianto crisotila deveria ser feita pelo Congresso Nacional, a quem a Constituição teria outorgado prevalência na capacidade de legislar.

E, alerta o Ministro Marco Aurélio:

Agora, fico a imaginar, considerados produtos nefastos, unidades da Federação a legislares, proibindo a comercialização. Talvez seja o caso de sugerir à Assembleia de São Paulo de proibir, porque também cancerígeno, a comercialização do tabaco. (...) a babel estará presente se não for preservada a competência normativa prevista na Constituição. Somos vinte e seis estados, um Distrito Federal, sem contar os cinco mil, quinhentos e cinquenta municípios, todos com Casas Legislativas (pp. 94 e 123).

Dessa forma, por maioria de votos, o Tribunal optou por manter a vigência da lei estadual até decisão final de mérito.

Já no ano de 2011, o Supremo julgou a medida cautelar na ADPF nº 234/DF.

Nesta ação, a Associação Nacional de Transportes e Logística insurge-se contra interpretação dada pela Administração Pública e pela Justiça do Trabalho no sentido de impedir o transporte do amianto crisotila no Estado de São Paulo, com base na Lei Paulista nº 12.638/07 que proíbe o "uso" do amianto crisotila no Estado.

Alega o autor violação à liberdade de locomoção (art. 5º, inc. XV, CF/88), usurpação da competência privativa da União para legislar sobre transporte, regime dos portos e jazidas minerais (art. 22, incisos IX, X, XI, XII, CF/88) e ofensa à competência legislativa da União para editar normas gerais em matéria de meio ambiente e proteção à saúde, frente à existência da Lei Federal nº 9.055/95.

Primeiramente, a corrente vencida, composta pelos Ministros Carlos Ayres Britto, Celso de Mello e César Peluso, entendeu que a questão do transporte se mostra secundária em relação à proteção ao meio ambiente e à saúde pública almejada pela proibição do amianto crisotila (art. 200, inc. VII; art. 170, 'caput', CF/88).

Nesse ponto, entendem que o transporte é uma das formas de contato humano com o produto e pode ser legitimamente restringido pelo legislador estadual (art. 24, incisos VI e XII, CF/88).

Em contrapartida, a corrente vencedora (Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux, Dias Toffoli, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski) entendeu que a proibição ao

transporte efetuada pelos fiscais auditores do trabalho e deferida pela Justiça Trabalhista ofende a competência privativa da União para legislar sobre transporte e comércio interestadual e internacional (art. 22, inc. VIII e XI, CF/88), além de impedir o acesso a rodovias e portos, serviços públicos a cargo da União (art. 21, XII, "f", CF/88).

Dessa forma, por maioria de votos, o Tribunal deferiu a medida cautelar a fim de suspender as interdições do transporte de amianto no Estado-membro.

Observa-se, assim, que nas duas decisões acima, ainda que provisórias, houve mudança na *forma* como a Corte analisa a questão do conflito de competência legislativa em matéria ambiental, sugerindo um novo entendimento a ser adotado pelo Tribunal.

Se nas decisões anteriores a 2008 (ADI 2.396/MS e ADI 2.656/SP), os ministros não adentravam na questão técnica dos efeitos do amianto, julgando a constitucionalidade das leis por questões exclusivamente formais, nas decisões mais recentes (MC-ADI 3.937/SP e MC-ADPF 234/DF), a análise dos efeitos do material foi crucial para manutenção da vigência da legislação paulista.

Embora não sejam objeto desse trabalho, pois ainda não decididas, cumpre relatar que há, pelo menos, outras quatro ações tramitando no Supremo sobre a questão do amianto. São elas as ADI nº 3355/RJ, ADI nº 3356/PE, ADI nº 3.357/RS e ADI nº 4.066/DF. Enquanto as primeiras (ADI 3355/RJ, ADI 3356/PE e ADI 3357/RS) têm por objeto a constitucionalidade de leis estaduais, a última (ADI 4.066/DF) discute a própria Lei Federal nº 9.055/95.

Não por outro motivo, o Ministro Marco Aurélio instalou Audiência Pública para discussão do uso do amianto com a sociedade. A audiência ocorreu nos dias 24 e 31 de agosto no STF²⁴.

²⁴ As manifestações das entidades e pesquisadores presentes podem ser conferidas na página eletrônica do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/listarNoticiaStf.asp?paginaAtual=3&dataDe=&dataA=&palavraChave=Amianto>. Consulta no dia 11/09/2012.

3.1.2. Casos sobre Estudo Prévio de Impacto Ambiental

Este grupo compreende duas²⁵ ações diretas de inconstitucionalidade envolvendo dispositivos de Constituições Estaduais que versam sobre a realização de estudo prévio de impacto ambiental (EIA).

Como se sabe, o estudo prévio de impacto ambiental recebeu tratamento constitucional, previsto no artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988²⁶ e constitui uma das etapas do procedimento de licenciamento ambiental.

O primeiro caso trata de pedido em medida cautelar com a finalidade de suspender dispositivo da Constituição do Estado do Ceará (redação dada pela EC nº 22/95) que previu que *qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a Superintendência Estadual do Meio Ambiente exigir Estudo de Impacto Ambiental, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, com a publicação da resolução, publicada ou não, no Diário Oficial do Estado.*

Alega o autor da ação ofensa à autonomia municipal, face à competência comum dos três entes federados para proteger o meio ambiente e à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 23, inc. VI c/c art. 30, inc. I, CF/88).

Nesse sentido, pleiteia que seja dada interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado, a fim de reduzir a nova exigência ao âmbito da estrutura político-administrativa do Estado do Ceará.

Contudo, por unanimidade de votos, o STF julgou ausentes os requisitos da plausibilidade jurídica e urgência justificadores da concessão de medida cautelar. Isso porque, nos termos do voto do Ministro Relator Moreira Alves, o Estado do Ceará haveria exercido legitimamente sua competência legislativa para defesa do meio ambiente (art. 24, inc. VI, CF/88).

²⁵ São elas: ADI-MC 2.142-7/CE, Min. Rel. Moreira Alves, D.J. 09/11/2000 e ADI 1.086-7/SC, Min. Rel. Ilmar Galvão, D.J. 07/06/2001.

²⁶ "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) IV- exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade."

O segundo caso, por sua vez, trata de dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina que *excluiu a necessidade de realização de estudo prévio de impacto ambiental para áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais*.

Discute-se, assim, se norma estadual, no exercício de competência legislativa concorrente para dispor sobre defesa do meio ambiente (art. 24, § 3º, CF/88), poderia restringir a exigência constitucional de realização do EIA.

Por unanimidade de votos, o Supremo declarou inconstitucional a norma estadual, sob a alegação de que o assunto legislado não possui nenhuma peculiaridade local, de modo que apenas legislação federal poderia criar exceção à exigência constitucional²⁷.

Destarte, percebe-se que o cerne do conflito federativo no primeiro caso não se confunde com o do segundo.

Na primeira ação, discute-se a constitucionalidade da submissão do EIA à apreciação de órgão estadual, face à competência administrativa e legislativa dos Municípios em matéria ambiental. Vislumbra-se, portanto, disputa federativa pela competência para realizar procedimento de licenciamento ambiental.

Na segunda ação, discute-se a flexibilização das hipóteses de aplicação do EIA por parte de legislação de Estado-membro.

Dessa forma, a não percepção de eventuais efeitos prejudiciais ao meio ambiente decorrentes da primeira norma questionada e, em contrapartida, a evidência do caráter mais permissivo da segunda norma são possíveis explicações para decisões em sentidos opostos.

²⁷ Cumpre salientar que, além do vício formal de competência legislativa, o Supremo também entendeu presente vício de inconstitucionalidade material no dispositivo da Constituição Estadual de Santa Catarina que reduziu a hipótese de incidência do EIA para atividades de florestamento ou reflorestamento, confira-se: *"a atividade de florestamento ou reflorestamento, ao contrário do que se poderia supor, não pode deixar de ser tida como eventualmente lesiva ao meio ambiente, quando, por exemplo, implique substituir determinada espécie de flora nativa, com as suas próprias especificidades, por outra (...) Dessa forma, ao excepcionar a exigência de prévio estudo de impacto ambiental nos casos de áreas florestadas ou em reflorestamento, o §3º, do art. 182 da Constituição catarinense viola o previsto na Constituição Federal, que determina a realização de tal estudo para a instalação de qualquer atividade potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente"*. (trecho do voto do Min. Rel. Ilmar Galvão, p. 86).

3.2. TJ/SP

3.2.1. Casos das Sacolas Plásticas

Esse grupo compreende dezessete²⁸ ações diretas de inconstitucionalidade envolvendo leis municipais que proíbem o uso de sacolas plásticas convencionais ou instituem programa de substituição das mesmas por sacolas de papel ou de plástico biodegradável nos estabelecimentos comerciais do município.

Com exceção de uma delas, proposta pelo prefeito da cidade, todas as outras foram ajuizadas pelo Sindicato da Indústria de Material Plástico do Estado de São Paulo.

Ademais, todas as leis impugnadas foram julgadas inconstitucionais pelo TJ/SP, sempre por maioria de votos.

Ao tratarem da técnica de repartição de competências legislativa utilizada pelo constituinte de 1988, os desembargadores, na maioria dos votos declarados, se referem ao princípio da “predominância do interesse”. Sobre esse ressaltam que o interesse local não deve ser entendido como o interesse privativo ou único da Municipalidade, de modo que sempre será também reflexamente interesse dos Estados e da União.

Não obstante, a corrente majoritária do Órgão Especial do TJ/SP entende que a matéria do uso de sacolas plásticas não é de interesse local. Pelo contrário, seria preponderantemente de interesse regional ou nacional (porém não esclarecem se regional ou nacional).

²⁸ São elas: ADI 0121484-02.2011.8.26.0000; ADI 0004722-63.2012.8.26.0000, ADI 0303908-12.2011.8.26.0000, ADI 0141771-83.2011.8.26.0000, ADI 0121448-57.2011.8.26.0000, ADI 0230259-82.2009.8.26.0000, ADI 01221488-39.2011.8.26.0000, ADI 0121470-18.2011.8.26.0000, ADI 9031863-06.2009.8.26.0000, ADI 0277485-49.2010.8.26.0000, ADI 0121455-49.2011.8.26.0000, ADI 0121477-10.2011.8.26.0000, ADI 0121486-69.2011.8.26.0000, ADI 0230258-97.2009.8.26.0000, ADI 9031864-88.2009.8.26.0000, ADI 9030772-75.2009.8.26.0000, ADI 0230256-30.2009.8.26.0000.

Sobre a definição do que seja “interesse local” (art. 30, inc. I, CF/88), vale citar trecho do voto do Desembargador Arthur Marques da Silva Filho, integrante da corrente majoritária²⁹:

Tem-se firmado, assim, que o interesse local diz respeito às matérias que, porventura, adquiram configurações peculiares em tal ou qual Município, por aplicação do princípio da ‘predominância’ do interesse. Igualmente vai se firmando o entendimento de que o interesse local guarda estreita relação com o âmbito territorial (p. 23).

Além da ausência de interesse local na matéria, outro argumento utilizado pela corrente vencedora é o de que lei municipal, no exercício de competência suplementar (art. 30, inc. II, CF/88), não pode contrariar legislação estadual ou federal sobre o tema.

Sobre a interpretação dada ao exercício de competência legislativa suplementar pelos Municípios, interessante citar outro trecho do voto do Desembargador Arthur Marques da Silva Filho³⁰:

Ao Município era lícito regulamentar a legislação estadual, conferindo-lhe maior concretude, disciplinando seus pormenores, adaptando a vida prática da Municipalidade aos ditames oriundos de legislação editada pelo Estado de São Paulo em competência suplementar. Mas, de forma alguma, era-lhe permitido ditar diretrizes opostas ou simplesmente diferentes àquelas já estabelecidas pelos outros entes federados. (...) Ora, se o Estado de São Paulo já editou normas concernentes à proteção ambiental, nada dispondo sobre obrigação ou proibição do uso de sacolas plásticas, nem diferenciando umas das outras, descabe aos Municípios imiscuírem-se em linha diversa, como o fez o Município de Itupeva (pp. 26-27). - grifo nosso.

E, no caso, o Estado de São Paulo haveria adotado política ambiental que prioriza a reciclagem de materiais, em detrimento da proibição do uso de sacolas plásticas convencionais.

²⁹ Trecho extraído do acórdão da ADI nº 0004722-63.2012.8.26.0000, na qual se discute a constitucionalidade de Lei do Município de Itupeva que proibiu o uso de sacolas fabricadas com plástico convencional. Data do julgamento: 27/06/2012, Órgão Especial do TJ/SP.

³⁰ Idem.

Nesse sentido, é feita referência ao veto do governador do Estado de São Paulo ao Projeto de Lei nº 534/07, que previa a substituição das sacolas plásticas convencionais por sacolas fabricadas com material biodegradável no estado.

Referido veto haveria se baseado em parecer da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, que alerta para a ausência de segurança quanto à efetividade e impacto ao meio ambiente das sacolas fabricadas com plástico biodegradável.

Quanto à corrente vencida, que vota pela constitucionalidade das leis municipais sobre o uso de sacolas plásticas, exalta a importância dada à preservação do meio ambiente pelo constituinte de 1988 (art. 225, CF/88).

Ademais, defende que a competência legislativa em matéria ambiental deve privilegiar a maior e mais efetiva preservação ao meio ambiente, independentemente do ente político que a realize.

Alguns desembargadores, ainda, reconhecem a existência de controvérsia científica quanto aos benefícios do material biodegradável, porém acreditam que a iniciativa da municipalidade é salutar à proteção ao meio ambiente³¹.

Em suma, pode-se concluir que, nesses importantes casos, a corrente majoritária do TJ/SP confere interpretação restritiva às competências legislativas municipais, tanto em função da concepção dada a "*assuntos de interesse local*", quanto em decorrência da estreita liberdade conferida ao legislativo local para a concepção de novas políticas públicas ambientais, ainda que mais protetivas.

Nessa mesma linha de raciocínio, interessante notar que, segundo o pensamento da corrente majoritária do Órgão Especial do TJ/SP nesses casos, os Municípios extrapolam sua competência legislativa suplementar ao criar regra não prevista expressamente pela legislação estadual ou que teria sido objeto de veto pelo Governador do Estado.

³¹ Nesse sentido, há interessante crítica ao posicionamento do Tribunal de declarar inconstitucionais leis municipais em voto do Desembargador Renato Nalini: "*A lei inquinada atende ao interesse difuso e coletivo de todos os munícipes, hoje beneficiados pelo saudável protagonismo de seus legisladores. A regra nesse colegiado tem sido fulminar de inconstitucionalidade a quase totalidade de atos normativos produzidos pelo Parlamento local. Parcela considerável das ações diretas de inconstitucionalidade reconhecem vícios formais, além das maculas materiais. A constatação é de que nada valeu- ou foi resultado de mero exercício retórico- a inclusão do Município como entidade da Federação a partir de 1988*". (trecho de seu voto na ADI 0303908-12.2011.8.26.0000; D.J. 13/06/2012; Órgão Especial, TJ/SP; p. 14).

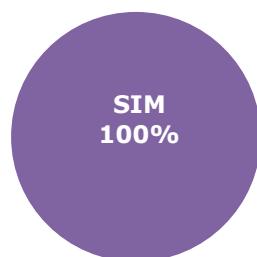
No que concerne à questão da presença ou não de interesse local nesse caso, cumpre refletir sobre dois aspectos. O primeiro é o de que as leis analisadas proíbem a utilização de sacolas plásticas apenas nos estabelecimentos comerciais instalados em seu território e, dessa forma, não se vislumbra dificuldade especial para sua aplicação e fiscalização.

Não se nega que a política se tornaria ineficaz quando, por exemplo, um morador de município vizinho onde as sacolinhas convencionais fossem permitidas viesse visitar sua família e jogasse suas sacolas em lixo no município que adotou a proibição. No entanto, seriam falhas pontuais.

O segundo aspecto é o de que o serviço de limpeza urbana é de competência municipal (art. 30, inc. V, CF/88), o que poderia reforçar a presença de interesse local em regular o uso de sacolas plásticas, produto que muito dificulta esse serviço.

Segue abaixo gráfico com o total das leis municipais que proíbem o uso de sacolas plásticas julgadas inconstitucionais por vício de competência legislativa pelo Órgão Especial do TJ/SP.

Há vício de competência legislativa?



Fonte: Elaboração própria.

3.2.2. Casos sobre Queima de Palha de Cana de Açúcar

Este grupo compreende dezoito³² ações diretas de inconstitucionalidade envolvendo leis municipais que proíbem a queima de palha de cana de açúcar.

Com exceção de uma ação, ajuizada pelo Sindicato Rural de Ribeirão Preto, todas as demais foram ajuizadas pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo em conjunto com o Sindicato da Indústria do Açúcar do Estado de São Paulo.

Curiosamente, há decisões em sentidos opostos em períodos muito próximos. Assim, se em decisão de 15 de fevereiro de 2012 a Lei do Município de Mogi Guaçu foi declarada constitucional, a Lei do Município de Mira Estrela com o mesmo conteúdo foi declarada inconstitucional em decisão de 30 de maio de 2012.

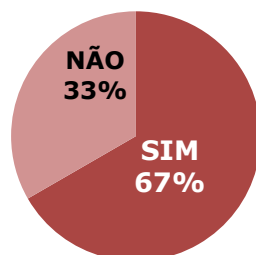
Uma possível explicação para essas decisões contraditórias consiste em eventual alteração da composição do Órgão Especial do TJ/SP³³.

Segue abaixo gráfico com o saldo de ações em que se julgou presente vício de competência legislativa nas leis municipais impugnadas, com a declaração de sua inconstitucionalidade, e em que se entendeu ausente referido vício.

³² São elas: ADI 0276531-66.2011.8.26.0000, ADI 0189463-15.2010.8.26.0000, ADI 9047178-11.2008.8.26.0000, ADI 0363618-32.2010.8.26.0000, ADI 031402766.2010.8.26.0000, ADI 0311965-53.2010.8.26.0000, ADI 9025150-15.2009.8.26.0000, ADI 9026525-51.2009.8.26.0000, ADI 9051051-54.2008.8.26.0000, ADI 9051689-52.2008.8.26.0000, ADI 9047175-56.2008.8.26.0000, ADI 9038656-29.2007.8.26.0000, ADI 9040385-90.2007.8.26.0000, ADI 9024406-59.2005.8.26.0000, ADI 9040393-67.2007.8.26.0000, ADI 9026879-18.2005.8.26.0000, ADI 9024448-11.2005.8.26.0000, ADI 9030260-34.2005.8.26.0000.

³³ Com efeito, nos termos dos artigos 8º a 14º do Regimento Interno do TJ/SP, o Órgão Especial do TJ/SP é constituído por 25 (vinte e cinco) desembargadores, sendo que cada desembargador integrante possui um suplente. Ademais, a partir da presença de no mínimo 13 (treze) desembargadores, o Órgão Especial já pode ser instalado. Dessa forma, a variação do número de membros presentes e a possibilidade da atuação de suplentes pode explicar a existência de resultados opostos sobre a constitucionalidade de leis proibitivas de queima de palha de cana de açúcar em um mesmo período.

Há vício de competência legislativa?



Fonte: Elaboração própria.

Da leitura do gráfico acima, percebe-se que a maior parte das leis municipais que vedam o emprego do fogo no cultivo de cana de açúcar foram declaradas inconstitucionais pelo TJ/SP.

Por esse motivo, para análise da argumentação utilizada nesse caso, optamos por nos referir à “corrente vencedora” como aquela que declara inconstitucionais as leis municipais e, “corrente vencida” como a que vota pela manutenção das iniciativas da Municipalidade.

Quanto aos argumentos utilizados pela corrente vencedora, alega que o legislador municipal extrapolou sua competência legislativa suplementar ao elaborar norma que contraria leis paulistas (Leis nº 10.547/00 e 11.241/02³⁴). Isso porque essas, ao contrário de vedar o emprego do fogo, disciplinam a “queima controlada” em plantações de cana de açúcar e preveem sua extinção gradual.

³⁴ Enquanto a Lei nº 10.547/00 dispõe sobre “procedimentos, proibições, estabelece regras de execução e medidas de precaução a serem obedecidas quando do emprego do fogo em práticas agrícolas, pastoris e florestais, e dá outras providências correlatas”, a Lei nº 11.241/02 “dispõe sobre a eliminação do uso do fogo como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar” (artigo 1º). Nos termos do artigo 2º da Lei nº 11.241/02, os produtores de cana-de-açúcar ficam obrigados a cumprir metas progressivas para redução da queima de palha de cana de açúcar nas áreas mecanizáveis e não mecanizáveis (com declividade acima de 12% e/ou queima inferior a 150 hectares), respectivamente. Ademais, conforme dados da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, atualmente 173 Unidades Agroindustriais (correspondente a mais de 90% do parque agroindustrial paulista) e 5.400 fornecedores assinaram o Protocolo Agroindustrial do Setor Sucroalcooleiro do Estado de São Paulo, com a finalidade de antecipar as metas para eliminação da queima de palha de cana-de-açúcar. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/etanolverde/resultado-das-safras/>. Acesso em: 18/11/2012.

Além disso, alega que a matéria não é de interesse local, sobretudo em função da importância econômica que o cultivo da cana de açúcar possui para produção de etanol³⁵.

Finalmente, por vezes, também foi utilizado argumento mais consequencialista no sentido de que a substituição do método das queimadas no preparo do solo por meio da utilização de máquinas ainda não é viável.

A corrente vencida, por sua vez, argumenta que o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 atribuiu à sociedade e *indistintamente* às três unidades da Federação a iniciativa de tutelar o meio ambiente e que a matéria é sim de interesse local dos Municípios, *in verbis*:

Evidente que Municípios como Mira Estrela, Paulínia, Ribeirão Preto, Piracicaba, Araras, Santa Bárbara D'Oeste, - antes que São Paulo se transforme no imenso canavial em torno do etanol - sabem o que significa a prática primitiva que é a queimada. Uma lei como esta não faria sentido na capital onde as poluições são outras. Por isso que permitir ou proibir a queimada pertence ao interesse peculiar da cidade. São os moradores de Mira Estrela 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 (...). Quem sofre as consequências diretas é que tem condições de disciplinar o uso do fogo dentro das fronteiras do Município. (trecho do voto do Desembargador Renato Nalini na ADI nº 0276531-66.2011.8.26.0000; d.j. 30/05/2012; pp. 13-14).

Em suma, percebe-se que, nesses casos, diferentemente dos casos sobre o uso de sacolas plásticas, há lei estadual a tratar especificamente do assunto, prevendo a eliminação gradual das queimadas.

³⁵ Nesse sentido, voto do Ministro Relator Amado de Faria: "*Ousa-se crescer a grave repercussão para o desenvolvimento nacional, uma vez que a cana de açúcar, outrora responsável por um expressivo ciclo econômico na História do Brasil, hoje exerce também, além do papel preponderante no meio ambiente saudável, uma relevante influência na economia do País. A produção de açúcar e de álcool constitui componente importantíssimo na vida de milhares de cidadãos e cidadãs brasileiras, cuja renda básica ainda provém do trabalho de colheita manual das safras de cana de açúcar (...). Sabe-se que a administração das empresas que exploram esta atividade, de cultivo, colheita e produção, da cana de açúcar necessita de planejamento e programação de suas atividades. Nenhuma alteração pode ser executada em curto espaço de tempo, sem ainda se desprezar os custos de aquisição ou de adaptação de equipamentos*". (p. 8, ADI 0364.618-32.2010.8.26, d.j. 26/10/2011, Órgão Especial, TJ/SP).

Por esse motivo, a corrente majoritária do Órgão Especial do TJ/SP compreende que lei municipal, ao suplementar legislação estadual, não pode ser mais restritiva, estipulando a vedação imediata ao emprego do fogo.

Ademais, como expresso em muitos dos votos, o papel da produção do açúcar e do etanol para a economia do Estado de São Paulo e do país exerce grande influência no modo como os desembargadores concebem o interesse preponderante no caso da queima de palha de cana de açúcar, a sugerir que o assunto transcende o interesse local.

3.2.3. Casos sobre Gestão de Resíduos Sólidos

Este grupo compreende oito ações diretas de inconstitucionalidade envolvendo leis municipais sobre gestão de resíduos sólidos³⁶.

Embora as leis regulem aspectos significativamente diferentes, disciplinando desde o manejo de *resíduos industriais e hospitalares*³⁷, *contaminados com óleo*³⁸, *eletrônicos*³⁹, *químicos, atômicos e radioativos*⁴⁰, até a *instalação de aterros sanitários e usinas de reaproveitamento*⁴¹, julgou-se válido agrupá-las em um mesmo grupo.

³⁶ Utiliza-se, aqui, o termo "resíduos sólidos" conforme definição conferida pela Lei Federal nº 12.305/10: "*material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.*" (art. 3º, inciso XVI, da Lei).

³⁷ ADI nº 0192324-71.2010.8.26.0000. Discute-se Lei do Município de Amparo (Lei nº 3.476/2009) que dispõe sobre a *gestão de resíduos industriais e hospitalares*.

³⁸ ADI nº 0325669-36.2010.8.26.0000. Discute-se Lei do Município de Mogi Mirim que *dispõe sobre comercialização, troca e descarte de óleo lubrificante*. ADI nº 0023640-86.2010.8.26.0000; Discute-se Lei do Município de Mogi Guaçu que *dispõe sobre destinação de produtos contaminados com óleo*. ADI nº 9031542-73.2006.8.26.0000; Discute-se Lei do Município de Santa Bárbara d'Oeste que *dispõe sobre a necessidade de construção de caixas separadoras de óleo e lama, em determinados estabelecimentos*.

³⁹ ADI nº 0368250-66.2010.8.26.0000. Discute-se Lei do Município de Amparo que *dispõe sobre destinação de eletrodomésticos de uso doméstico, industrial, comercial ou no setor de serviços que estejam em desuso*.

⁴⁰ ADI nº 9047911-16.2004.8.26.0000. Discute-se artigo 182 (redação dada pela EC nº 26/94) da Lei Orgânica do Município de Jacareí, que *proíbe a instalação de usinas nucleares, termoeletricas e depósitos de lixo químico, atômico e material radioativo no território local*. E, ADI nº 0111972-10.2002.8.26.0000. Discute-se Lei do Município de Pindamonhangaba que *proíbe abertura de depósitos de resíduos sólidos, químicos, tóxicos, radioativos e hospitalares, permitindo apenas o depósito e tratamento em seu território de resíduos produzidos no local*.

⁴¹ ADI nº 9036661-78.2007.8.26.0000. Discute-se Lei do Município de Catanduva que *vedou a instalação de aterros sanitários, usinas de reaproveitamento e depósitos de lixo a menos de 5 km do perímetro urbano, do núcleo de residências, dos rios e seus afluentes*.

Procura-se, assim, traçar um panorama das principais questões levadas ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça a respeito da competência municipal nesse gênero de assuntos, bem como das soluções encontradas nesses casos.

Para tanto, primeiro serão analisadas as ações nas quais as leis impugnadas criam obrigações aos agentes econômicos⁴² e, em um segundo momento, as demais ações⁴³.

Notou-se que em pouco mais da metade dos casos⁴⁴ (sessenta por cento) em que a lei municipal questionada impôs restrições aos estabelecimentos industriais, hospitalares e comerciais no tocante à gestão de resíduos sólidos, a corrente majoritária do Órgão Especial do TJ/SP entendeu que o dispositivo legal está eivado de vício de competência legislativa. Ora sob o argumento de que a matéria transcende ao interesse local, ora porque legislação municipal, no exercício de competência suplementar, não poderia contrariar o tratamento legal dado pela União e pelo Estado ao assunto.

Observou-se, ademais, ausência de linearidade tanto no que tange ao resultado quanto à fundamentação das decisões.

No primeiro caso, Prefeito do Município de Amparo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade⁴⁵ contra Lei de seu município (Lei nº 3.521/10) que dispôs sobre *destinação final de produtos eletroeletrônicos que estejam em desuso*, prevendo a responsabilidade solidária por esta destinação entre as empresas que produzam, comercializem ou importem produtos eletroeletrônicos (art. 1º, § único da Lei).

Após definir “lixo tecnológico”, a lei prevê uma séria de obrigações, dentre elas a inclusão de informação no rótulo ou embalagem dos produtos sobre postos de coleta (art. 4º, inc. II da Lei).

⁴² ADI nº 0192324-71.2010.8.26.0000; ADI nº 0325669-36.2010.8.26.0000; ADI nº 0023640-86.2010.8.26.0000; ADI nº 9031542-73.2006.8.26.0000; ADI nº 0368250-66.2010.8.26.0000.

⁴³ ADI nº 9047911-16.2004.8.26.0000; ADI nº 0111972-10.2002.8.26.0000; ADI nº 9036661-78.2007.8.26.0000.

⁴⁴ ADI nº 0368250-66.2010.8.26.0000, ADI nº 0325669-36.2010.8.26.0000 e ADI nº 9031542-73.2006.8.26.0000.

⁴⁵ ADI nº 0368250-66.2010.8.26.0000.

Neste caso, por votação unânime, o Tribunal de Justiça entendeu que a matéria transcende o interesse local (artigo 193, CE⁴⁶), além de colidir com a Lei Estadual nº 12.305/06 (Política Estadual de Resíduos Sólidos) e a Lei Federal nº 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos). Contudo, não se adentrou no conteúdo de referidas leis a fim de justificar alegada contradição.

Entendeu-se, assim, que as obrigações impostas às empresas que fabricam e comercializam produtos eletrônicos devem ter tratamento legal homogêneo, conforme se extrai do voto do Desembargador Campos Mello:

Não é possível que, por exemplo, as obrigações impostas às empresas que fabricam e comercializam produtos eletrônicos (tais como as obrigações estabelecidas nos artigos 4º e 5º da lei impugnada, que impõem os deveres de, respectivamente, incluir nas embalagens e rótulos dos produtos determinadas informações e instalar pontos de coleta de lixo tecnológico) variem de Município para Município. (p. 05).

E, conclui:

Na espécie, há legislação federal, que estabelece as normas gerais a respeito de resíduos sólidos e há legislação estadual que estabelece os critérios a serem observados no gerenciamento de tais resíduos, inclusive com a previsão de imposição de sanções para o descumprimento daquilo que nela foi determinado. Não há, pois, campo remanescente para legislação municipal. (p.11)

O segundo caso, por seu turno, trata de ação⁴⁷ ajuizada pelo Prefeito do Município de Amparo contra Lei Municipal (Lei nº 3.476/09) que dispõe sobre *destinação de resíduos industriais e hospitalares*.

Dentre outras obrigações, a lei prevê a responsabilidade da fonte geradora pela coleta, transporte e tratamento adequado dos resíduos mencionados,

⁴⁶ Dispõe o artigo 193, 'caput', da Constituição do Estado de São Paulo: "O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade".

⁴⁷ ADI nº 0192324-71.2010.8.26.0000.

competindo à prefeitura municipal o licenciamento da empresa responsável por essas atividades.

Nesse caso, ao contrário do anterior, a corrente majoritária entendeu que o Município não extrapolou sua competência legislativa, de modo que a lei foi declarada inconstitucional exclusivamente por vício de iniciativa.

Primeiramente, não se nega que, se por um lado, ambas as leis tratam da destinação de resíduos sólidos, impondo obrigações aos estabelecimentos produtores, por outro lado, possuem diferenças significativas no modo de regular a matéria.

De fato, observa-se que a primeira lei, declarada inconstitucional por vício de competência legislativa, prevê responsabilidade solidária de todos os agentes econômicos envolvidos na cadeia produtiva, sendo, portanto, de difícil implementação.

Já a segunda lei impõe obrigações apenas aos estabelecimentos industriais e hospitalares instalados no seu território e cria regras exclusivamente quanto ao descarte propriamente dito (não estabelece deveres para rotulagem dos produtos, por exemplo), de modo que não se vislumbra, em um primeiro momento, grandes dificuldades de aplicação prática.

Ocorre que em nenhum dos dois casos, o Órgão Especial estabeleceu balizas claras ao papel do Município na regulamentação da gestão de resíduos sólidos.

Isso porque, os desembargadores não aprofundaram a discussão sobre o conteúdo das leis editadas pelos diferentes entes federativos em matéria de resíduos sólidos, a fim de verificar sua compatibilidade e o espaço remanescente à legislação local.

Quanto às ações que versam sobre o *descarte de óleo e produtos contaminados com óleo*, também não se observou linearidade nos resultados.

Enquanto em duas delas⁴⁸, a corrente vencedora entendeu que lei municipal extrapolou a competência legislativa atribuída aos Municípios, na terceira ação⁴⁹

⁴⁸ ADI nº 0325669-36.2010.8.26.0000 e ADI nº 9031542-73.2006.8.26.0000.

⁴⁹ ADI nº 0023640-86.2010.8.26.0000.

a corrente majoritária afastou a existência de vício de competência legislativa, julgando a lei inconstitucional exclusivamente por vício de iniciativa.

Ademais, os argumentos utilizados pela corrente vencedora nos casos em que se entendeu presente vício de competência legislativa não foram os mesmos.

Na ação⁵⁰ envolvendo a constitucionalidade de Lei de Mogi Mirim, os desembargadores consideraram que o Município extrapolou sua competência legislativa suplementar ao contrariar legislação federal (Lei Federal nº 6.938/81, art. 6º, II c/c Resolução CONAMA nº 362/05) sobre o tema.

Dessa forma, entendeu-se que lei municipal não pode ser mais restritiva que lei federal, sob pena de infringir o pacto federativo.

Por outro lado, na ação⁵¹ que versa sobre Lei do Município de Santa Bárbara d'Oeste, que dispôs sobre *"necessidade de construção de caixas separadoras de óleo e lama, em determinados estabelecimentos, para que estes não sejam descartados diretamente na rede de esgoto"*, o Órgão Especial do TJ/SP majoritariamente entendeu que o assunto não é de interesse local.

Dessa forma, não se fez menção à existência de legislação federal ou estadual sobre o tema, como no caso anterior, mas unicamente à ausência de interesse local a legitimar a atuação do Legislativo Municipal (art. 30, inc. I, CF/88).

No que tange ao segundo grupo de ações, que tratam de leis sobre a instalação de depósitos de resíduos, notou-se que, quando a lei versa unicamente a respeito da localização dos aterros sanitários e outros espaços de depósito⁵², foi julgada constitucional.

Já quando as leis vedam o depósito de alguns tipos de resíduos (resíduos radioativos, químicos, atômicos etc) ou daqueles produzidos fora do território do Município⁵³, foram julgadas inconstitucionais, em aplicação ao artigo 193, da Constituição Estadual, que prevê a criação de um sistema de proteção ambiental pelo Estado.

⁵⁰ ADI nº 0325669-36.2010.8.26.0000.

⁵¹ ADI nº 9031542-73.2006.8.26.0000.

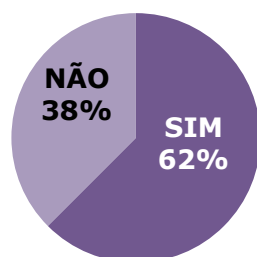
⁵² ADI nº 9036661-78.2007.8.26.0000.

⁵³ ADI nº 9047911-16.2004.8.26.0000 e ADI nº 0111972-10.2002.8.26.0000.

Para finalizar, dispositivos legais que vedam a instalação de usinas nucleares e termoeletricas também foram julgados inconstitucionais por violação à competência privativa da União para legislar sobre energia e atividades nucleares e afins (artigo 22, incisos IV e XXVI, CF/88).

Em suma, percebe-se que em ambos os grupos de ações, a maioria das normas estaduais sobre gestão de resíduos sólidos são julgadas inconstitucionais pelo Órgão Especial do TJ/SP por vício de competência legislativa, conforme exposto no gráfico abaixo:

Há vício de competência legislativa?



Fonte: Elaboração própria.

3.2.4. Casos sobre Proteção à Fauna

Esse grupo compreende três ações envolvendo leis municipais de proteção aos animais⁵⁴.

A primeira lei impugnada, do Município de Mauá, *veda a realização de rodeios, touradas e atividades similares que envolvam maus tratos e atos de crueldade com animais* (Lei nº 3.967/06). A segunda lei, do Município de Franca, *veda a utilização de animais em circos e atividades circenses* (Lei nº 7.507/11). Já a terceira lei, do Município de Santa Cruz do Rio Pardo, *proíbe a prática de crueldade e maus tratos com animais* (Lei nº 2.445/10).

⁵⁴ADI nº 9031542-73.2006.8.26.0000; ADI nº 0210285-88.2011.8.26.0000; ADI nº 0477571-36.2010.8.26.0000.

As duas últimas leis mencionadas foram declaradas inconstitucionais pelo TJ/SP. Além de outras inconstitucionalidades, como vício de iniciativa, a corrente vencedora entendeu que *proteção à fauna não é de interesse local* (art. 30, inc. I e II, CF/88 c/c artigos 144 e 193, inc. X, da Constituição Paulista), por não atender ao critério da preponderância do interesse.

Ademais, apesar de levarem em conta a existência da Lei Federal nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) e da Lei Paulista nº 10.359/99 (disciplina a realização de rodeios), os desembargadores não adentram no conteúdo das leis em questão a fim de aferir sua compatibilidade.

Isso porque, como foi dito, consideram que a matéria é desprovida de qualquer peculiaridade nos Municípios em questão a justificar legislação local.

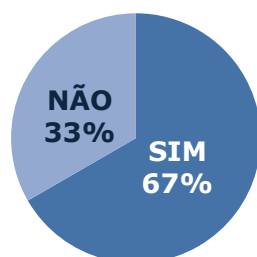
Apenas a lei do Município de Mauá foi declarada constitucional pelo Órgão Especial. Nesse caso, ao contrário dos demais, entendeu-se que a proteção aos animais é de interesse local e, embora haja legislação federal e estadual sobre o tema (Lei Federal nº 10.519/02, Leis Paulistas nº 10.359/99 e 11.977/05), pode o Município suplementá-las a fim de conferir tratamento mais favorável ao meio ambiente.

Percebe-se, assim, grande diferença nos três julgados sobre leis municipais de proteção à fauna. Com efeito, embora não haja sensível diferença entre o conteúdo das normas impugnadas, deram-se interpretações distintas à competência legislativa municipal.

Se nos primeiros casos entendeu-se que proteção à fauna transcende ao interesse local, no segundo, não só se entendeu que a matéria pode sim ser objeto de legislação local, mas também que esta pode ser mais restritiva que legislação federal e estadual.

Segue abaixo gráfico com o total de normas estaduais sobre proteção à fauna julgadas inconstitucionais pelo Órgão Especial do TJ/SP por vício de competência legislativa:

Há vício de competência legislativa?



Fonte: Elaboração própria.

4. Outros casos

Neste capítulo, serão estudados os casos compreendidos no universo de pesquisa, mas que, dotados de peculiaridade temática, não puderam ser agrupados nos grandes grupos de ações apresentados no capítulo anterior.

Na primeira parte deste capítulo, serão expostas as ações julgadas pelo STF e, na segunda parte, aquelas apreciadas pelo TJ/SP.

4.1. Demais casos julgados pelo STF

Incluem-se nesse grupo quatro ações⁵⁵. Tratam de temas variados, quais sejam: (i) uso de fertilizantes, (ii) organismos geneticamente modificados; (iii) pesca artesanal e, (iv) criação de serviço de inspeção veicular.

Interessante notar que uma delas (ADI 252/PR, julgamento conjunto com a ADI 384/PR), julgada em 1997, reflete posicionamento superado do STF de que a aferição de violação de competência legislativa por ente federado seria questão infraconstitucional, na medida em que dependeria do confronto de normas infraconstitucionais, e, portanto, não poderia ser conhecida pelo Supremo.

Ainda nessa ação, houve tentativa de superação desse entendimento por parte de alguns ministros (Ministros Marco Aurélio, Néri da Silveira, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso), que argumentavam no sentido de que, para analisar conflitos de competência legislativa por parte de Estado-membro, bastaria averiguar se o dispositivo atacado apresenta normas gerais. Contudo, restaram vencidos pela corrente majoritária, conduzida pelo Ministro Relator Moreira Alves.

⁵⁵ ADI 252/PR (julgamento conjunto ADI 384/PR), Min. Rel. Moreira Alves, D.J. 20/11/97; ADI 3035/PR, Min. Relator Moreira Alves, D.J. 06/04/05; ADI 1.245/RS, Min. Rel. Eros Grau, D.J. 06/04/05; ADI 3.338-7/DF, Min. Rel. Joaquim Barbosa, D.J. 31/08/05.

O segundo caso (ADI 3035/PR, julgamento conjunto com ADI 3054/PR), julgado em 2005, foi proposto pelo Partido da Frente Liberal e pelo Governador do Mato Grosso do Sul, respectivamente, e tem como objeto Lei Paranaense nº 14.162/03, que "*vedou o cultivo, manipulação, importação, industrialização e comercialização de OGM, destinados à produção agrícola, alimentação humana ou animal no estado, exceto para fins de pesquisa científica*".

Entenderam os ministros que a lei estadual usurpou a competência privativa da União para legislar sobre comercialização, importação e exportação e regime de portos (artigo 22, incisos I, VIII e X, CF/88).

Ademais, a lei paranaense também haveria violado a competência concorrente da União para legislar sobre meio ambiente e defesa e proteção à saúde (artigo 24, incisos VI e XII, CF/88).

Isso porque, entenderam que a matéria dos organismos geneticamente modificados é de interesse nacional, de modo que não se justificaria legislação local mais restritiva.

Com efeito, a matéria já estaria regulada pela Lei Federal nº 8.974/95⁵⁶, que disciplina o uso de transgênicos (atualmente revogada pela Lei de Biossegurança, Lei nº 11.105/05), e pela Medida Provisória nº 131 (convertida na Lei Federal nº 10.814/03), que trata do cultivo de soja transgênica.

Assim, por unanimidade de votos, o Supremo declarou inconstitucional a lei paranaense.

Para finalizar, cumpre ressaltar que foi utilizado como precedente para o julgamento desse caso a ADI nº 2.396/03 (estudada no *subitem 3.1.1.i* acima), na qual a Corte julgou inconstitucional a primeira lei paulista que vedou o uso do amianto.

Assim, cabe questionar: Na hipótese de o entendimento do Supremo realmente se alterar nesse caso do amianto, haveria algum impacto no julgamento de

⁵⁶ A Lei Federal nº 8.974/95 disciplinava "*o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados*". Foi revogada pela Lei de Biossegurança, Lei Federal nº 11.105/05.

futuras leis estaduais que vedassem o uso de OGM? Isto é, o STF passaria a analisar os efeitos à saúde e ao meio ambiente também desses produtos?

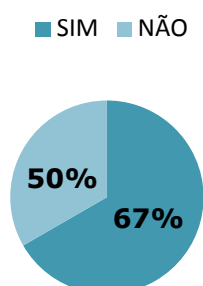
A seguir, segue tabela com resumo das demais ações julgadas pelo Supremo.

Caso	Norma impugnada	Discussão Principal	Argumentos vencedores	Há vício de competência legislativa?
ADI 3338-7/DF	Lei distrital nº 3.460/04 que instituiu Programa de Inspeção e Manutenção dos Veículos em Uso	Competência privativa da União para legislar sobre trânsito vs. Competência concorrente do Estado-membro para legislar sobre proteção ao meio ambiente.	Ao criar serviço de inspeção veicular, a lei apenas regula o artigo 103 do CTB e resolução do CONAMA. Aplicação dos artigos 23, inc. VI e 24, inc. VI, CF/88.	NÃO.
ADI 1.245/RS	Lei do RS nº 10.164/94 que regulou a pesca artesanal no estado.	Extensão da competência concorrente do Estado. Existência de legislação federal sobre o tema (Decreto-Lei nº 221/67).	Legislador estadual extrapolou sua competência legislativa suplementar ao ampliar definição de "pesca profissional" contida na legislação federal.	SIM.

Fonte: Elaboração própria.

Segue abaixo gráfico com o saldo de ações desse grupo em que se julgou presente vício de competência legislativa nas normas estaduais impugnadas, com a declaração de sua inconstitucionalidade, e em que se entendeu ausente referido vício:

Há vício de competência legislativa?



Fonte: Elaboração própria.

4.2. Demais casos julgados pelo TJ/SP

Incluem-se nesse grupo três ações⁵⁷. Nessas, discutem-se leis municipais que tratam da *proibição do uso de herbicidas, criação de programa de compensação às emissões de gases de efeito estufa, e instalação de antenas de celular*, respectivamente.

No que tange à lei que vedou o uso de herbicidas em certas partes do território municipal e àquela que criou programa de compensação às emissões de gases de efeito estufa por meio do plantio de árvores, entendeu por bem o Órgão Especial do TJ/SP afastar o vício de competência legislativa, por julgar que a matéria regulada é dotada de interesse local.

Já no caso da lei que versa sobre a instalação de antenas de celular e outros equipamentos de telecomunicação entendeu a corrente majoritária do Tribunal de Justiça que o legislador local usurpou a competência privativa da União para regular os serviços de telecomunicação (art. 21, inc. XI c/c 22, inc. IV, CF/88).

Contudo, cumpre ressaltar que referida decisão, ao contrário das anteriores, não foi unânime. Com efeito, entendeu a corrente vencida do Órgão Especial que o Município legislou em conformidade com sua competência para dispor sobre meio

⁵⁷ São elas: ADI 9052456-90.2008.8.26.0000; ADI 9052456-90.2008.8.26.0000; ADI 0449282-93.2010.8.26.0000.

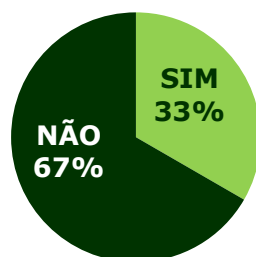
ambiente, saúde pública e ordenação do solo urbano (art. 30, inc. I e II e art. 182, § 1º, CF/88).

Ademais, julgou que a norma impugnada atende ao princípio da precaução, face à controvérsia em torno dos efeitos da radiação eletromagnética sobre o organismo humano e o meio ambiente.

Dessa forma, a lei municipal estaria em sintonia não só com o artigo 225, da Constituição Federal de 1988, mas também com o artigo 54, § 3º da Lei Federal nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) e com o artigo 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente que consagram mencionado princípio ambiental⁵⁸.

Segue abaixo gráfico com o saldo de ações desse grupo em que se julgou presente vício de competência legislativa nas normas municipais impugnadas, com a declaração de sua inconstitucionalidade, e em que se entendeu ausente referido vício:

Há vício de competência legislativa?



Fonte: Elaboração própria.

⁵⁸ Vide trecho do voto vencido proferido pelo Desembargador Renato Nalini: “O tema do direito ambiental é hoje transversal a toda e qualquer atividade exercida pelo ser humano. Temerário afirmar-se, por isso, que **o princípio da precaução não se relaciona com o tema das telecomunicações.** (...) A matéria em relação aos efeitos produzidos pelas antenas transmissoras de radiações eletromagnéticas não se encontra pacificada no meio científico. Por isso mesmo é que o legislador, e, agora, o Poder Judiciário, sem se substituir aos cientistas, mas em profunda sintonia com eles, entende por bem aplicar o princípio da precaução, o qual determina que, ainda que remota a potencialidade de danos à saúde ou ao meio ambiente, já se legitima a discussão judicial do tema, e, mais ainda a vedação de certas práticas (...). **Caso as normas estaduais ou municipais sejam mais restritivas que a Federal, esta cede espaço àquelas, pois, em matéria ambiental e de saúde pública, sempre há de ser aplicada a mais protetiva**” (páginas 2, 3 e 7)- grifo nosso.

5. Como o STF e o TJ/SP julgam conflitos de competência legislativa em matéria ambiental?

Neste capítulo, pretende-se analisar de maneira global as decisões estudadas, com a finalidade de, ao final, verificar se os Tribunais traçam diretrizes ao exercício da atividade legislativa em matéria ambiental pelos entes federados.

Para tanto, primeiramente analisaremos as características gerais das normas estaduais e municipais questionadas junto ao STF e ao TJ/SP, respectivamente. Afinal, referidas normas criam regras mais flexíveis ou rígidas à proteção do meio ambiente?

Em seguida, estudaremos as decisões em si, a fim de verificar a porcentagem de normas declaradas inconstitucionais por vício de competência legislativa, bem como as soluções dadas aos conflitos federativos.

Assim, nas decisões proferidas pelo STF, quando a solução do conflito consiste em situar o assunto legislado na órbita de competências privativas da União ou de competências concorrentes do Estado-membro, qual a solução predominante? E, quando a solução consiste em enquadrar o objeto da lei entre matérias reservadas a normas gerais e aquelas dotadas de peculiaridade regional? O mesmo raciocínio será aplicado às decisões proferidas pelo Órgão Especial do TJ/SP.

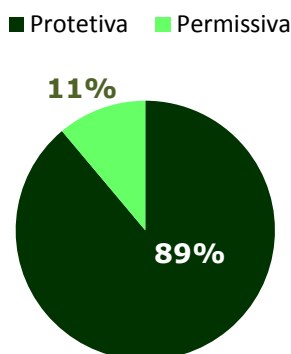
5.1. STF

5.1.1. Normas estaduais questionadas criam regras mais rígidas ou mais flexíveis à proteção ao meio ambiente?

Do total das decisões analisadas, oito tratam de leis estaduais e duas de dispositivos de Constituições Estaduais.

Quanto ao conteúdo das normas impugnadas, estas foram divididas em: (i) normas *protetivas*, isto é, que criam regras mais rigorosas em favor da proteção ao meio ambiente, e (ii) normas *permissivas*, quer dizer, que flexibilizam o que regime jurídico existente.

Norma questionada: É mais permissiva ou protetiva ao meio ambiente?



Fonte: Elaboração própria.

Nota-se, assim, que a quase totalidade das normas estaduais impugnadas perante o STF são mais rígidas em favor da proteção ao meio ambiente.

Sobre esse dado, é comum entre alguns teóricos do Direito Ambiental a ideia de que compete aos Estados e aos Municípios legislar supletivamente à União com a finalidade de criar políticas mais *protetivas* em defesa ao meio ambiente⁵⁹.

Nessa linha de pensamento, boa parte das iniciativas estaduais deveria ser mantida, já que estabelece regras mais rígidas de proteção.

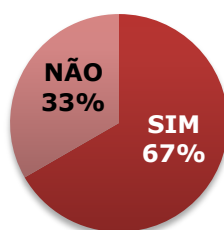
No próximo tópico, vamos analisar os resultados das ações que impugnam essas normas estaduais e, desse modo, verificar se esse entendimento teórico se confirma ou não com as decisões estudadas do STF.

⁵⁹ É essa a lição de Celso Antonio Pacheco FIORILLO (2009), o qual, ao tratar da competência legislativa em matéria ambiental, conclui: "Em linhas gerais, podemos concluir que a competência legislativa em matéria ambiental estará sempre privilegiando a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, independentemente do ente político que a realize, porquanto todos receberam da Carta Constitucional aludida competência (arts. 24, V, VI e VII, e 30, II)."

5.1.2. Afinal, a norma estadual está eivada de vício de competência legislativa?

Conforme exposto no gráfico abaixo, verificamos que não há correspondência entre as normas ditas mais *protetivas* e a declaração de *ausência* de vício de competência legislativa pelo STF, com a manutenção das iniciativas legislativas dos Estados.

Há vício de competência legislativa?



Fonte: Elaboração própria.

Com efeito, enquanto 89% das normas estaduais questionadas são mais *protetivas*, apenas em 33% dos casos o STF julgou ausente vício de competência legislativa.

Não obstante, em alguns casos estudados pôde-se perceber a relevância do caráter mais *permissivo* ou *protetivo* da norma questionada para o resultado final.

Assim, por exemplo, nas últimas decisões sobre o caso do amianto, conforme exposto no *subitem 3.1.1.ii* acima, o caráter mais *protetivo* da lei paulista impugnada, que *veda* o uso da mineral, foi fundamental para a manutenção da vigência da iniciativa estadual.

Ademais, também no caso do dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina, que exclui a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental para empreendimentos em determinadas áreas, o caráter mais permissivo da norma estadual, que abrandou uma exigência constitucional, mostrou-se um dado relevante para o afastamento da iniciativa legislativa do Estado naquele caso.

Por outro lado, nas demais ações estudadas, prevaleceu a interpretação de que o Estado, no exercício de competência legislativa suplementar, não pode esvaziar a eficácia de norma federal sobre a matéria, contrariando-a, ainda que seja para o estabelecimento de uma política mais protetiva. Vide os casos sobre organismos geneticamente modificados e pesca artesanal, expostos no *subitem 4.1* acima.

5.1.3. Quais as soluções para o conflito de competência legislativa?

Conforme se observou no estudo de casos julgados pelo STF, a solução ao conflito federativo pode residir: (i) em situar a matéria legislada na órbita da legislação privativa da União (artigo 22, CF/88) – e, portanto, a norma seria inconstitucional por invadir competência da União; *ou* (ii) em situar o conflito no campo de legislação concorrente da União e dos Estados-membros (artigo 24, CF/88), sendo que, neste caso, a inconstitucionalidade adviria da extrapolação da extensão da competência suplementar dos Estados em matéria de legislação concorrente (artigo 24, §§ 1º a 4º, CF/88); *ou* (iii) em situar a matéria no campo de competência administrativa e legislativa dos Municípios (artigo 23, inciso VI c/c artigo 30, inciso I, CF/88) – e, dessa forma, a norma seria inconstitucional por afronta à autonomia municipal.

Na segunda hipótese, o problema consiste em situar a matéria estadual legislada na esfera das normas gerais (o que invadiria a competência da União) ou na esfera de legislação estadual (o que estaria no âmbito da competência, sendo a lei, pois, constitucional).

Destarte, foram elaborados dois gráficos sobre a fundamentação das decisões do STF. O primeiro analisa as respostas à primeira espécie de conflito descrito acima e o segundo a questão da extensão da competência legislativa suplementar dos Estados.

A terceira espécie de conflito (competência legislativa federal ou estadual *versus* autonomia municipal) não foi analisada em nenhum gráfico, na medida em que aparece em apenas um caso (ADI-MC nº 2.142-7/CE), com julgamento favorável à autoridade legiferante estadual.

Cumprе ressaltar que, em alguns casos, foram dadas soluções aos dois primeiros conflitos (p.ex., ADI 3.035/PR e ADI 2.656/SP), que, portanto, foram incluídos em ambos os gráficos.

Já na ADI 2.396/MS, na qual se discutiu a lei paulista que vedou o uso de amianto no Estado, a Corte afastou o argumento de violação à competência privativa da União, porém considerou que o legislador paulista extrapolou sua competência legislativa suplementar. Por esse motivo, entendeu-se por bem incluir essa decisão apenas no segundo gráfico.

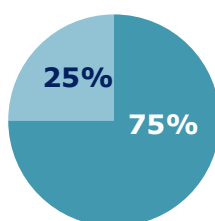
Quanto à órbita de competência privativa da União, foram invocadas as matérias de *trânsito e transporte, comercialização, importação e exportação, regime de portos e recursos minerais* (artigo 22, incisos I, VIII, X, XI e XII, CF/88).

No mais, cumprе ressaltar que no único caso⁶⁰ em que, presente o conflito competência privativa da União *versus* competência concorrente dos Estados, o Supremo interpretou favoravelmente à autoridade legiferante estadual, a lei estadual impugnada encontra seu fundamento de validade também em legislação federal, qual seja o artigo 103 do Código Tributário Nacional e Resolução nº 256 do CONAMA. Trata-se da Lei do Distrito Federal que criou o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso.

Confiram-se, abaixo, as soluções dadas ao primeiro conflito⁶¹:

Competência privativa da União vs Competência concorrente dos Estados: Qual prevaleceu?

■ Competência privativa da União ■ Competência concorrente dos Estados



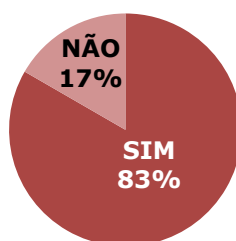
⁶⁰ ADI 3338-7/DF, d.j. 31/08/2005, Min. Rel. Joaquim Barbosa.

⁶¹ Aludido conflito federativo esteve presente nas seguintes decisões estudadas: ADI 3338-7/DF, d.j. 31/08/2005, Min. Rel. Joaquim Barbosa ; ADI 3035/PR, d.j. 06/04/2005, Min. Rel. Gilmar Mendes; ADI 2656/SP, d.j. 08/05/2003, Min. Rel. Maurício Córrea; ADPF-MC 234/DF, d.j. 28/09/2011, Min. Rel. Marco Aurélio.

Fonte: Elaboração própria.

No que tange à segunda espécie de conflito⁶², a solução em favor da competência concorrente dos Estados é inferior em termos percentuais, conforme se observa no gráfico abaixo:

**Competência concorrente da União e dos Estados:
O Estado extrapolou sua competência
concorrente?**



Fonte: Elaboração própria.

Esse resultado pode ser explicado tanto pela interpretação dada a assuntos de "*peculiaridade regional*", quanto à extensão da competência legislativa suplementar dos Estados-membros.

Conforme dito acima, o estudo dos casos do STF revelou tendência de interpretação da Corte no sentido de que legislação estadual suplementar não pode contrariar legislação federal sobre o tema, ainda que a primeira seja mais protetiva que a segunda.

Não obstante, conforme exposto no item 3.1.1.ii acima, referida tendência pode ser alterada no caso do amianto. Neste, o aprofundamento da análise da Corte a respeito dos aspectos técnicos da matéria legislada sugere possível alteração de

⁶² Referido conflito federativo foi observado nas seguintes decisões estudadas: ADI 3035/PR, d.j. 06/04/2005, Min. Rel. Gilmar Mendes; ADI 2.656/SP, d.j. 08/05/03, Min. Rel. Maurício Côrrea; ADI 2.396/MS, d.j. 08/05/03, Min. Rel. Ellen Gracie; ADI-MC 3.937-7/SP, d.j. 04/06/08, Min. Rel. Marco Aurélio; ADI 1.086-7/SC, d.j. 07/06/01, Min. Rel. Ilmar Galvão; ADI 1.245/RS, d.j. 06/04/05, Min. Rel. Eros Grau.

entendimento, no sentido de ser prestigiada a legislação estadual no caso, em detrimento da lei federal sobre o assunto.

5. 2. TJ/SP

5.2.1. Normas municipais questionadas criam regras mais rígidas ou mais flexíveis à proteção ao meio ambiente?

Do total de decisões estudadas, todas tratam de leis municipais.

Ademais, a totalidade das normas municipais impugnadas junto ao TJ/SP estabelecem regras mais *protetivas* ao meio ambiente, conforme exposto no gráfico abaixo:

Norma questionada: É mais permissiva ou protetiva ao meio ambiente?



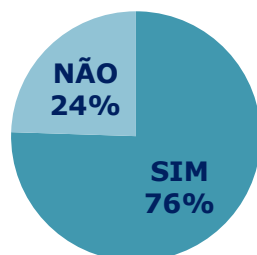
Fonte: Elaboração própria.

5.2.2. Afinal, a norma municipal está eivada de vício de competência legislativa?

Do total de acórdãos estudados (quarenta e nove), em doze deles o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que a norma municipal questionada não está eivada de vício de competência legislativa.

Nos outros trinta e sete casos o Tribunal entendeu que o legislador municipal excedeu sua competência legislativa, conforme exposto no gráfico a seguir:

Há vício de competência legislativa?



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que, assim como nos julgados do STF, não há correspondência entre o conteúdo *protetivo* da norma e a declaração de *ausência* de vício de competência legislativa pelo Órgão Especial do TJ/SP, com a manutenção das leis municipais questionadas.

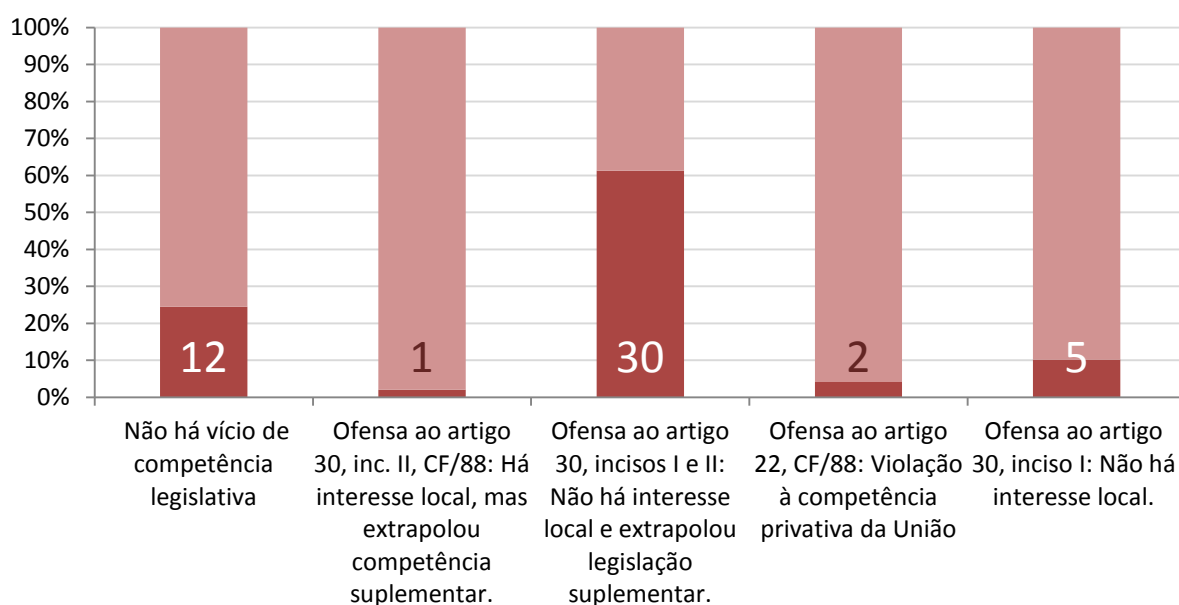
Contraria-se, assim, o pensamento vigente entre alguns teóricos do Direito Ambiental de que as competências legislativas em matéria ambiental devem priorizar sempre a mais efetiva proteção ao meio ambiente, independentemente do ente político que a realize.

5.2.3. Quais as soluções para os conflitos de competência legislativa?

Foram identificadas cinco soluções conferidas pelo Tribunal aos conflitos federativos presentes nos casos estudados:

- (i) Não há vício de competência legislativa;
- (ii) Extrapolação ao artigo 30, inciso I, CF/88: Não há interesse local na matéria legislada.
- (iii) Extrapolação ao artigo 30, inciso II, CF/88: Há interesse local na matéria legislada, porém o legislador municipal extrapolou sua competência legislativa suplementar ao contrariar legislação estadual e/ou federal sobre o tema;

- (iv) Extrapolação ao artigo 30, incisos I e II, CF/88: Não há interesse local na matéria legislada e o legislador municipal extrapolou sua competência legislativa suplementar ao contrariar legislação estadual e/ou federal sobre o tema;
- (v) Ofensa ao artigo 22, CF/88: Matéria legislada é de competência legislativa privativa da União.



Fonte: Elaboração própria.

Da leitura do gráfico acima, percebe-se que, na maior parte dos casos analisados, em que Órgão Especial do TJ/SP julga inconstitucionais leis municipais por vício de competência legislativa, invoca-se tanto a ausência de interesse local, quanto excesso no exercício de competência suplementar.

No que tange ao conceito de "*interesse local*", os desembargadores, apesar de invocar o *princípio da preponderância do interesse*, não fornecem parâmetros claros a respeito do que consideram ser "*assunto de interesse local*" (art. 30, inc. I, CF/88).

Nesse sentido, a aferição da presença ou não desse requisito constitucional é feita caso a caso, podendo, por vezes, conduzir a soluções contraditórias. Vide

casos sobre *queima de palha de cana de açúcar, descarte de produtos contaminados com óleo ou proteção à fauna*, expostos no capítulo 3 acima.

Ainda, segundo o entendimento do TJ/SP, o requisito do interesse local foi atendido nas leis que versam sobre: (i) *proibição da queima de palha de cana de açúcar* (apenas em 33% dos casos estudados); (ii) *gestão de resíduos industriais e hospitalares*; (iii) *descarte de óleo* (apenas em 33% dos casos estudados sobre descarte de óleo); (iv) *proibição da realização de rodeios, touradas e atividades similares* (apenas em 33% dos casos sobre proteção à fauna); (v) *criação de programa sobre compensação de emissão de gases estufa*; (vi) *localização de aterro sanitário*; (vii) *proibição do uso de herbicidas*.

No que tange o exercício de competência legislativa suplementar (art. 30, inc. II, CF/88), há nítida tendência do Órgão Especial do TJ/SP de julgar os Municípios incompetentes para legislar em sentido contrário aos demais entes federados, ainda que seja para a criação de uma política ambiental mais protetiva.

Nessa linha, competiria às autoridades legiferantes municipais apenas suprir "*lacunas ou omissões*" da legislação estadual ou federal.

Ainda assim, curioso observar que, no caso das sacolas plásticas, o TJ/SP considerou que os Municípios excederam sua competência legislativa suplementar ao criar regra não prevista expressamente pela legislação estadual ou que teria sido objeto de veto pelo Governador do Estado.

Em suma, não seria equivocado dizer que a corrente majoritária do Órgão Especial do TJ/SP, no embate entre lei estadual e leis municipais que versam sobre o meio ambiente e estabelecem normas conflitantes, priorizam a primeira, conferindo um tratamento uniforme às práticas dos Municípios.

6. Considerações finais e conclusão

6.1. Considerações finais

Esta monografia iniciou-se com o propósito de analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre conflito de competência legislativa em matéria ambiental, no controle concentrado e principal de constitucionalidade.

Partiu-se da premissa de que o esquema de repartição de competências legislativas em matéria ambiental adotado pelo constituinte de 1988 é complexo e de difícil aplicação prática, em função da indeterminação dos conceitos de "*norma geral*", "*competência suplementar*" e "*assuntos de interesse local*" no qual se fundamentam as competências da União, dos Estados e Municípios, respectivamente (art. 24, inc. VI e art. 30, inc. I e II, CF/88).

Por esse motivo, procurou-se, por meio do estudo da jurisprudência dos referidos Tribunais, parâmetros para o exercício concreto da competência legislativa em matéria ambiental por cada um dos entes políticos.

Adotou-se a hipótese inicial de que ambos os Tribunais teriam visão centralizadora das competências legislativas em matéria ambiental, priorizando a competência atribuída à União (em caso de conflito entre competência legislativa federal e estadual) e aos Estados-membros (na hipótese de conflito de competência legislativa entre Estado e Município).

Logo de início, referida tarefa mostrou-se ainda mais árdua e complexa, em decorrência da indeterminação também do conceito de "*meio ambiente*", que além de envolver diversos ramos do Direito, abrange também disciplinas extrajurídicas, como Química, Engenharia, Biologia, Urbanismo, entre outras.

Assim, optou-se pragmaticamente por limitar o escopo desse trabalho ao estudo do que a doutrina convencionou chamar de "*meio ambiente natural*", assumindo

as limitações que a escolha de um conceito, em meio à vastidão de questões ambientais que se interpenetram, pode trazer.

Feitas essas considerações gerais, a seguir serão expostas as principais conclusões desse trabalho.

6.2. Conclusão

(i) Em primeiro lugar, serão expostas as conclusões obtidas com a análise dos casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

A análise das decisões do STF mostrou que todas as normas questionadas são estaduais e, a quase totalidade delas (89%) cria regras mais *protetivas* em favor da proteção ao meio ambiente.

(ii) Em 67% dos casos estudados, o STF julgou a norma impugnada eivada de vício de competência legislativa e, portanto, inconstitucional.

Referido dado demonstra que, via de regra, as decisões se fundamentam nas regras de repartição de competências em detrimento do conteúdo *protetivo* das normas impugnadas.

As normas estaduais impugnadas foram declaradas inconstitucionais ora por versarem sobre matéria da órbita de competência privativa da União, ora por exorbitarem a competência legislativa suplementar dos Estados, ou ainda por ambos os motivos.

Quanto à usurpação de competência privativa da União, as principais matérias invocadas foram *trânsito e transporte, comercialização, importação e exportação, regime de portos e recursos minerais* (artigo 22, incisos I, VIII, X, XI e XII, CF/88).

Quanto à extensão da competência suplementar dos Estados, o estudo das decisões do Supremo revelou entendimento da Corte no sentido de que o Estado-membro, no exercício de competência legislativa suplementar, não pode

esvaziar a eficácia de norma federal sobre a matéria, contrariando-a, ainda que seja para o estabelecimento de uma política ambiental mais protetiva.

Não obstante, é possível que haja uma mudança no entendimento da Corte na apreciação do caso do amianto.

Neste caso, houve o aprofundamento da análise do Supremo sobre os efeitos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pelo mineral, que culminou com a convocação de uma Audiência Pública para discussão do assunto com a sociedade civil. Este suposto redirecionamento decisório do STF pode conduzir à manutenção da lei paulista que veda o uso do material, contrariando legislação federal que autoriza o seu uso.

(iii) No que tange às decisões do TJ/SP aqui estudadas, a totalidade das leis municipais questionadas cria regras mais *protetivas* em favor da proteção ao meio ambiente.

(iv) Em 76% dos casos, o Órgão Especial do TJ/SP julgou a norma municipal eivada de vício de competência legislativa.

Na maior parte dos casos em que as leis municipais foram julgadas eivadas de vício de competência legislativa, invoca-se tanto a ausência de interesse local (art. 30, inc. I, CF/88), quanto excesso no exercício de competência legislativa suplementar (art. 30, inc. II, CF/88).

(v) Quanto ao conceito de "*interesse local*", os desembargadores não oferecem parâmetros claros a respeito do que consideram ser "*assuntos de interesse local*" (art. 30, inc. I, CF/88).

A verificação da presença ou não deste requisito constitucional é feita caso a caso, levando, por vezes, a decisões contraditórias, como, por exemplo, nos casos que versam sobre a proteção aos animais.

Nesses, enquanto em duas ações, o Órgão Especial do TJ/SP entendeu que *proteção à fauna não é de interesse local*, em terceira ação, tendo por objeto Lei do Município de Mauá que havia proibido a realização de rodeios e práticas similares em seu território, o TJ/SP entendeu que *proteção à fauna é de interesse local* e, por conseguinte, julgou constitucional a iniciativa municipal, conforme exposto no *subitem 3.2.4* acima.

Ademais, em alguns casos, o papel econômico da atividade restringida pela lei municipal mostrou-se um fator influente para a concepção do Tribunal sobre a existência (ou não) de interesse local. Vide o caso da queima de palha de cana de açúcar, exposto no *subitem 3.2.2* acima.

(vi) Quanto ao exercício de competência suplementar pelos Municípios, o estudo das decisões do Órgão Especial do TJ/SP revelou a tendência deste de julgar inconstitucionais as leis municipais que contrariam legislação estadual ou federal sobre o tema, mesmo que seja para o estabelecimento de uma política mais protetiva.

Contudo, esse trabalho ressentiu-se de um maior aprofundamento dos desembargadores quanto ao conteúdo das leis editadas pelos diferentes entes federativos sobre determinado assunto, com a finalidade de traçar balizas claras a respeito do campo remanescente à legislação municipal em determinados assuntos, como o da gestão de resíduos sólidos exposto no *subitem 3.2.3* acima.

Ademais, cumpre ressaltar que, no caso das sacolas plásticas, o TJ/SP adota o entendimento de que o legislador municipal excede sua competência suplementar ao criar regra não expressamente prevista pela legislação estadual e objeto de Projeto de Lei Estadual vetado pelo Governador Estadual.

Referida posição do Tribunal demonstra concepção muito restritiva da competência legislativa dos Municípios para inovar em matéria de proteção ao meio ambiente.

(vii) Por todo o exposto, pode-se concluir que a hipótese inicial desse trabalho foi confirmada.

Com efeito, o estudo das decisões do STF e do TJ/SP revelou que, em face de conflitos de competência legislativa entre União, Estados e Municípios em matéria ambiental, ambos os Tribunais tendem a privilegiar a competência do ente mais centralizado, a saber, União e Estados-membros.

Desse modo, evidencia-se a prioridade dada a soluções legais homogêneas e uniformes, supostamente mais eficazes e duradouras.

7. Bibliografia

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*; 3ª Ed.; São Paulo: Editora Atlas, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*; 10 ed.; São Paulo: Saraiva, 2009.

LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de Constitucionalidade Estadual: As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*; 16 ed.; São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARE, Édis. *DIREITO DO AMBIENTE: A gestão Ambiental em foco*; 6ª Ed.; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NALINI, José Renato, *Câmara Especial do Meio Ambiente: Uma experiência bem sucedida*. In Juízes Doutrinadores. São Paulo: Millennium Editora. pp. 9-11.

RAMOS, Elival da Silva. *A inconstitucionalidade das leis: Vício e Sanção*. São Paulo: Saraiva, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*; 6ª Ed.; São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

Acórdãos Citados:

STF:

ADPF-MC 234/DF, ADI-MC 3.937/SP, ADI 3.338-7/DF, ADI 3.035/PR (julgamento conjunto com ADI 3054/PR), ADI 2.656/SP, ADI 2.396/MS, ADI 252/PR (julgamento conjunto com ADI 384/PR), ADI 1.086-7/SC, ADI-MC 2.142-7/CE, ADI 1.245/RS.

TJ/SP:

ADI 0121484-02.2011.8.26.0000, ADI 0004722-63.2012.8.26.0000, ADI
 0303908-12.2011.8.26.0000, ADI 0141771-83.2011.8.26.0000, ADI 0121448-
 57.2011.8.26.0000, ADI0 230259-82.2009.8.26.0000, ADI 01221488
 39.2011.8.26.0000, ADI 0121470-18.2011.8.26.0000, ADI 9031863-
 06.2009.8.26.0000, ADI 0277485-49.2010.8.26.0000, ADI 0121455-
 49.2011.8.26.0000, ADI 0121477-10.2011.8.26.0000, ADI 0121486-
 69.2011.8.26.0000, ADI 0230258-97.2009.8.26.0000, ADI 9031864-
 88.2009.8.26.0000, ADI 9030772-75.2009.8.26.0000, ADI 0230256-
 30.2009.8.26.0000, ADI 0276531-66.2011.8.26.0000, ADI 0189463-
 15.2010.8.26.0000, ADI 9047178-11.2008.8.26.0000, ADI 0363618-
 32.2010.8.26.0000, ADI 031402766.2010.8.26.0000, ADI 0311965-
 53.2010.8.26.0000, ADI 9025150-15.2009.8.26.0000, ADI 9026525-
 51.2009.8.26.0000, ADI 9051051-54.2008.8.26.0000, ADI 9051689-
 52.2008.8.26.0000, ADI 9047175-56.2008.8.26.0000, ADI 9038656-
 29.2007.8.26.0000, ADI 9040385-90.2007.8.26.0000, ADI 9024406-
 59.2005.8.26.0000, ADI 9040393-67.2007.8.26.0000, ADI 9026879-
 18.2005.8.26.0000, ADI 9024448-11.2005.8.26.0000, ADI 9030260-
 34.2005.8.26.0000, ADI 0192324-71.2010.8.26.0000, ADI 0325669-
 36.2010.8.26.0000, ADI 0023640-86.2010.8.26.0000, ADI 9031542-
 73.2006.8.26.0000, ADI 0368250-66.2010.8.26.0000, ADI 9047911-
 16.2004.8.26.0000, ADI 0111972-10.2002.8.26.0000, ADI 9036661-
 78.2007.8.26.0000, ADI 9031542-73.2006.8.26.0000, ADI 0210285-
 88.2011.8.26.0000, ADI 0477571-36.2010.8.26.0000, ADI 9052456-
 90.2008.8.26.0000; ADI 9052456-90.2008.8.26.0000; ADI 0449282-
 93.2010.8.26.0000.