



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E.
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 125.894/2017

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.541, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PERUÍBE, QUE "DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE POLUENTES NO AR CAUSADORES DE CHUVA ÁCIDA" E ART. 79-A DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PERUÍBE. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO DECORRENTE DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS. RAZOABILIDADE E ISONOMIA. AFRONTA.

- 1) Usurpação da competência legislativa privativa da União com violação do princípio federativo (arts. 1º e 144 da Constituição Estadual). Não é o Município competente para legislar a respeito de energia (art. 22, IV da Constituição Federal). A competência normativa municipal não pode ser utilizada para proibição, direta ou indireta, de atividades concernentes à esfera de competência (material ou legislativa) alheia.
- 2) Existência de normas gerais editadas pelo legislador federal e estadual, com fundamento na competência concorrente prevista no art. 24, VI, da Constituição Federal, disciplinando a emissão de poluentes. Os limites da autonomia municipal radicados nos incisos I



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

e II do art. 30 da Constituição Federal não autorizam a edição de normas contrárias ao regramento federal e estadual relativas à proteção do meio ambiente e controle da poluição, por se tratar de matéria de competência concorrente da União e dos Estados.

- 3) Ofensa aos princípios da isonomia e da razoabilidade. Atividade legislativa que teve objetivo obstar apenas uma atividade. Tratamento diferenciado que depende de justificativa razoável.

○ **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734 de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ nº 125.894/2017), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei nº 3.541, de 06 de novembro de 2017, e do art. 79-A da Lei Orgânica do Município de Peruíbe, inserido pela Emenda nº 31/2018, pelos fundamentos expostos a seguir:

1. DOS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei nº 3.541, de 06 de novembro de 2017, do Município de Peruíbe, que "*Dispõe sobre a emissão de poluentes no ar causadores de chuva ácida*", tem a seguinte redação:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“Art. 1º Fica vedada a emissão de poluentes primários e secundários que são potenciais causadores de chuva ácida e do efeito estufa no ar, decorrentes da queima de combustíveis fósseis em usinas termoelétricas.

Art. 2º Para efeito desta lei são considerados agentes poluidores as emissões de óxidos de nitrogênio (NOx) e enxofre (SOx), os quais são convertidos em ácido nítrico (HNO₃), e ácido sulfúrico (H₂SO₄).

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Por sua vez, a Emenda nº 31/2018 do Município de Peruíbe alterou a Lei Orgânica Municipal, estabelecendo:

“Art.1º A Lei Orgânica do Município de Peruíbe, passa a vigorar acrescida do artigo 79-A, com a seguinte redação:

Art.79 -A. Fica vedada, no âmbito do município, a emissão de compostos químicos denominados Óxidos de Nitrogênio (NOx) e de Enxofre (SO₂ e SO₃) de origem antrópica, proveniente de fonte estacionária, capaz de produzir precipitação de chuva ácida.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às atividades hoteleiras, domésticas, recreativas, festivas, gastronômicas, culinárias, alimentícias e nem a queima de biomassa.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Os atos normativos anteriormente transcritos são verticalmente incompatíveis com nosso ordenamento constitucional, como será demonstrado a seguir.

2. O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os atos normativos impugnados contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31, da Constituição Federal.

A autonomia municipal é condicionada pelo art. 29 da Constituição da República. O preceito estabelece que a Lei Orgânica Municipal e sua legislação deve observância ao disposto na Constituição Federal e na respectiva Constituição Estadual, sendo reproduzido pelo art. 144 da Constituição do Estado que dispõe que:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

O mencionado art. 144 da Constituição Estadual é denominado “*norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal*”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

Daí decorre a possibilidade de contraste da lei local com o art. 144 da Constituição Estadual, por sua remissão à Constituição Federal, se a tanto não bastasse como parâmetro, nesta ação, os arts. 1º, 205, II e 212 da Constituição Estadual.

Eventual ressalva à aplicabilidade das Constituições Federal e estadual só teria, *ad argumentandum tantum*, espaço naquilo que a própria Constituição da República reservou como privativo do Município, não podendo alcançar matéria não inserida nessa reserva nem em assunto sujeito aos parâmetros limitadores da auto-organização municipal ou aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual.

Importante ressaltar que a Constituição Federal prevê que:

(...)

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão;”

(...)

Assim, encontram-se violados os seguintes dispositivos da Constituição Estadual:

“Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

Art. 191. O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

(...)

Artigo 212 - Na articulação com a União, quando da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica, e do aproveitamento energético dos cursos de água em seu território, o Estado levará em conta os usos múltiplos e o controle das águas, a drenagem, a correta utilização das várzeas, a flora e a fauna aquática e a preservação do meio ambiente.

(...) ”

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

a. Da competência para legislar sobre energia



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

O esquema de repartição de competências entre os entes federados – expressão do princípio federativo – conferiu à União, sem espaço para os Estados e aos Municípios, a competência para legislar acerca de **energia** (art. 22, XI da Constituição Federal).

Nem se alegue a existência de competência complementar municipal, fundada na autonomia para legislar sobre assunto de interesse local. A questão, como exposta, demonstra a incorrência dos motivos que justificariam a competência legislativa municipal, haja vista que a utilização do **potencial termelétrico** tem relevância além dos limites do Município, pois representa interesse bem mais abrangente: regional, estadual, quiçá nacional, não podendo se subordinar a uma prevalência local.

O legislador municipal extrapolou sua competência - ao proibir a instalação de usina termelétrica no Município de Peruíbe - limitada a disciplinar matéria de interesse predominantemente local, e violou o princípio federativo, haja vista tratar de **matéria de competência da União**. Neste sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA. COBRANÇA. TAXA DE USO E OCUPAÇÃO DE SOLO E ESPAÇO AÉREO. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. DEVER-PODER E PODER-DEVER. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO EM BEM PÚBLICO. LEI MUNICIPAL 1.199/2002. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO. ARTIGOS 21 E 22 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Às empresas prestadoras de serviço



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

público incumbe o dever-poder de prestar o serviço público. Para tanto a elas é atribuído, pelo poder concedente, o também dever-poder de usar o domínio público necessário à execução do serviço, bem como de promover desapropriações e constituir servidões de áreas por ele, poder concedente, declaradas de utilidade pública. 2. As faixas de domínio público de vias públicas constituem bem público, inserido na categoria dos bens de uso comum do povo. 3. Os bens de uso comum do povo são entendidos como propriedade pública. Tamanha é a intensidade da participação do bem de uso comum do povo na atividade administrativa que ele constitui, em si, o próprio serviço público [objeto de atividade administrativa] prestado pela Administração. 4. Ainda que os bens do domínio público e do patrimônio administrativo não tolerem o gravame das servidões, sujeitam-se, na situação a que respeitam os autos, aos efeitos da restrição decorrente da instalação, no solo, de equipamentos necessários à prestação de serviço público. A imposição dessa restrição não conduzindo à extinção de direitos, dela não decorre dever de indenizar. 5. **A Constituição do Brasil define a competência exclusiva da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica [artigo 21, XII, b] e privativa para legislar sobre a matéria [artigo 22, IV].** Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a declaração, incidental, da inconstitucionalidade da Lei n. 1.199/2002, do Município de Ji-Paraná (RE nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

581.947/RO, Rel. Min. Eros Grau, j. em
27.05.2010)".

Anota a propósito Fernanda Dias Menezes de Almeida que *“avulta, portanto, sob esse ângulo, a importância da repartição de competências, já que a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado Federal, determinando maior ou menor grau de descentralização.”* Daí a afirmação de doutrinadores no sentido de que a repartição de competências é *“‘a chave da estrutura do poder federal’, ‘o elemento essencial da construção federal’, ‘a grande questão do federalismo’, ‘o problema típico do Estado Federal’”* (*Competências na Constituição Federal de 1988*, 4. ed., São Paulo, Atlas, 2007, p. 19/20).

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.

A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estados e os Municípios. É através desta distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo. O respeito à autonomia dos entes federativos é imprescindível para a manutenção do Estado Federal.

O princípio federativo está assentado nos arts. 1º e 18 da Constituição da República, bem como no art. 1º da Constituição Paulista.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Referindo-se aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas essenciais do Estado, José Afonso da Silva aponta que entre eles podem ser inseridos, entre outros, “*os princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: República Federativa do Brasil, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1º)*” (*Curso de direito constitucional positivo*, 13. ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 96, g.n.).

Um dos aspectos de maior relevo, que representa a dimensão e alcance do princípio do pacto federativo adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em relação à União.

A preservação do princípio federativo tem contado com a anuência do C. STF, pois como destacado em julgado relatado pelo Min. Celso de Mello:

“(…)

a idéia de Federação — que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus cornerstones — revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I). (HC 80.511, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 21-8-01, DJ de 14-9-01).

(…)”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Por essa linha de raciocínio, pode-se afirmar que a Lei Municipal que trate de matéria cuja competência é do legislador federal ou estadual está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo.

A prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 144 da Constituição Paulista. O art. 29, *caput*, da Constituição Federal, prevê que os Municípios, ao editarem suas leis orgânicas deverão respeitar os “*princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado*”.

Dessa forma, no conflito normativo aqui analisado, conclui-se que os atos normativos impugnados, invadiram espaço reservado à competência normativa estadual e federal, violando a repartição constitucional de competências, que é a manifestação mais contundente do princípio federativo, operando, por consequência, desrespeito a princípio constitucional estabelecido.

Essa é a razão pela qual restou configurada, no caso, a ofensa ao disposto no art. 1º e no art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

Neste sentido, esse Colendo Órgão Especial decidiu que:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Lei nº 2.526, de 29 de julho de 2011, de iniciativa parlamentar, que “declara o trecho do Rio Pardo que banha o território municipal, patrimônio cultural, paisagístico, ecológico e turístico do Município”. Norma que, a pretexto de dispor sobre assunto de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal), usurpou a competência do Estado para legislar sobre bem de seu exclusivo domínio, em evidente ofensa ao art. 19, inciso VII, da Constituição Estadual. Nos termos do artigo 26 da Constituição Federal, incluem-se entre os bens dos Estados “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. Norma de iniciativa parlamentar, ademais, que não poderia estabelecer restrições ao direito de propriedade, porque esse ato restritivo envolve matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, daí o reconhecimento de sua inconstitucionalidade também por vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os poderes (art. 5º da Constituição Estadual e art. 2º da Constituição Federal). 2. Lei nº 2.527, de 29 de julho de 2011, que “dispõe sobre não instalação de usinas hidrelétricas no trecho do Rio Pardo que banha o Município de Santa Cruz do Rio Pardo”. VÍCIO DE INICIATIVA. Existência. Norma que interfere em atos de gestão administrativa, de forma direta e expressa, porque impõe comando negativo ao Prefeito Municipal, limitando indevidamente o desenvolvimento de sua atuação administrativa. Ofensa aos artigos 5º, 205, II e 212 da Constituição Estadual e art. 192 da Constituição Federal. 3. Leis manifestamente inconstitucionais. Ação julgada



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

procedente.” (ADI 0090354-23.2013.8.26.0000, Rel Des. Pires Neto, j. 29 de janeiro de 2014)

b. Competência da União e dos Estados para legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição

Verifica-se que os atos normativos impugnados na presente ação vedam a emissão de poluentes primários e secundários que são potenciais causadores de chuva ácida e do efeito estufa no ar, decorrentes da queima de combustíveis fósseis em usinas termoeletricas, sendo considerados agentes poluidores as emissões de óxidos de nitrogênio (NOx) e enxofre (SOx), os quais são convertidos em ácido nítrico (HNO₃), e ácido sulfúrico (H₂SO₄).

O ato normativo ora impugnado viola o princípio federativo que se manifesta na repartição constitucional de competências (art. 1º e art. 144 da Constituição Paulista), uma vez que é competência da União e Estados **legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição** (art. 24, VI da Constituição Federal).

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “*Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*”, recepcionada pela Constituição Federal e, posteriormente, alterada pela Lei nº 8.028/1990, encontra-se inserida na competência da União para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Ao instituir o Sistema Nacional de Meio Ambiente, a Lei nº 6.938/1981 estruturou-o em órgãos e entidades da União, dos Estados,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (art. 6º *caput*).

Dentre estes órgãos foi conferido ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) **atribuição consultiva e deliberativa**, dentre as quais a edição de normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

No uso desta prerrogativa, o **CONAMA**, através **da Resolução nº 03, de 22 de agosto de 1990, “Dispõe sobre padrões de qualidade do ar, previstos no PRONAR”**:

“Art. 1º - São padrões de qualidade do ar as concentrações de poluentes atmosféricos que, ultrapassadas, poderão afetar a saúde, a segurança e o bem-estar da população, bem como ocasionar danos à flora e à fauna, aos materiais e ao meio ambiente em geral.

Parágrafo Único - Entende-se como poluente atmosférico qualquer forma de matéria ou energia com intensidade e em quantidade, concentração, tempo ou características em desacordo com os níveis estabelecidos, e que tornem ou possam tornar o ar:

I - impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde;

II - inconveniente ao bem-estar público;

III - danoso aos materiais, à fauna e flora.

IV - prejudicial à segurança. ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 2º - Para os efeitos desta Resolução ficam estabelecidos os seguintes conceitos:

I - Padrões Primários de Qualidade do Ar são as concentrações de poluentes que, ultrapassadas, poderão afetar a saúde da população.

II - Padrões Secundários de Qualidade do Ar são as concentrações de poluentes abaixo das quais se prevê o mínimo efeito adverso sobre o bem-estar da população, assim como o mínimo dano à fauna, à flora, aos materiais e ao meio ambiente em geral.

Parágrafo Único - Os padrões de qualidade do ar serão o objetivo a ser atingido mediante à estratégia de controle fixada pelos padrões de emissão e deverão orientar a elaboração de Planos Regionais de Controle de Poluição do Ar.

Art. 3º - Ficam estabelecidos os seguintes Padrões de Qualidade do Ar:

I - Partículas Totais em Suspensão

a) Padrão Primário

1 - concentração média geométrica anual de 80 (oitenta) microgramas por metro cúbico de ar.

2 - concentração média de 24 (vinte e quatro) horas de 240 (duzentos e quarenta) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

b) Padrão Secundário

1 - concentração média geométrica anual de 60 (sessenta) micro gramas por metro cúbico de ar.

2 - concentração média de 24 (vinte e quatro) horas de 150 (cento e cinquenta) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.

II - Fumaça

a) Padrão Primário

1 -concentração média aritmética anual de 60 (sessenta) microgramas por metro cúbico de ar.

2 -concentração média de 24 (vinte e quatro) horas de 150 (cento e cinquenta) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.

b) Padrão Secundário

1 - concentração média aritmética anual de 40 (quarenta) microgramas por metro cúbico de ar.

2 - concentração média de 24 (vinte e quatro) horas de 100 (cem) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida uma de urna vez por ano.

III - Partículas Inaláveis

a) Padrão Primário e Secundário



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

1- concentração média aritmética anual de 50 (cinquenta) microgramas por metro cúbico de ar.

2 - concentração média de 24 (vinte e quatro) horas de 150 (cento e cinquenta) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.

IV - Dióxido de Enxofre

a) Padrão Primário

1- concentração média aritmética anual de 80 (oitenta) microgramas por metro cúbico de ar.

2- concentração média de 24 (vinte e quatro) horas de 365 (trezentos e sessenta e cinco) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida mas de uma vez por ano.

b) Padrão Secundário

1 - concentração média aritmética anual de 40 (quarenta) microgramas por metro cúbico de ar.

2 - concentração média de 24 (vinte e quatro) horas de,100 (cem) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida mas de urna vez por ano.

V-Monóxido de carbono

a) Padrão Primário e Secundário



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

1- concentração médio de 8 (oito) horas de 10.000 (dez mil) microgramas por metro cúbico de ar (9 ppm), que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.

2 - concentração média de 1 (urna) hora de 40.000 (quarenta mil) microgramas por metro cúbico de ar (35 ppm), que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.

VI-Ozônio

a) Padrão Primário e Secundário

1 - concentração média de 1 (uma) hora de 160 (cento e sessenta) microgramas por metro cúbico do ar, que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.

VII - Dióxido de Nitrogênio

a) Padrão Primário

1 - concentração média aritmética anual de 100 (cem) microgramas

por metro cúbico de ar.

2 - concentração média de 1 (uma) hora de 320 (trezentos e vinte)

microgramas por metro cúbico de ar.

b) Padrão Secundário



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

1- concentração média aritmética anual de 100 (cem) microgramas

por metro cúbico de ar.

2 - concentração média de 1 (uma) hora de 190 (cento e noventa)

microgramas por metro cúbico de ar.

Art. 3º - Ficam estabelecidos os seguintes métodos de amostragem e análise dos poluentes atmosféricos a serem definidos nas respectivas Instruções Normativas:

a) Partículas Totais em Suspensão - Método de Amostrador de Grandes Volumes ou Método Equivalente.

b) Fumaça - Método da Refletância ou Método Equivalente.

c) Partículas Inaláveis - Método de Separação Inercial/Filtração ou Método Equivalente.

d) Dióxido de Enxofre - Método de Pararonasilina ou Método Equivalente.

e) Monóxido de Carbono - Método do Infra-Vermelho não Dispersivo ou Método Equivalente.

f) Ozônio - Método da Quimioluminescência ou Método Equivalente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

g) Dióxido de Nitrogênio - Método da Quimioluminescência ou Método Equivalente.

§ 1º - Constitui-se Método de Referência, os métodos aprovados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO e na ausência deles os recomendados pelo IBAMA como os mais adequados e que deva ser utilizado preferencialmente.

§ 2º - Poderão ser adotados métodos equivalentes aos métodos de referência, desde que aprovados pelo IBAMA.

§ 3º - Ficam definidas como condições de referência a temperatura de 25°C e a pressão de 760 milímetros de coluna de mercúrio (1.013,2 milibares).

Art. 4º - O monitoramento da qualidade do ar é atribuição dos Estados.

Art. 5º - Ficam estabelecidos os Níveis de Qualidade do Ar para elaboração do Plano de Emergência para Episódios Críticos de Poluição do Ar, visando providências dos governos de Estado e dos Municípios, assim como de entidades privadas e comunidade geral, com o objetivo de prevenir grave e iminente risco à saúde à saúde da população.

§ 1º - Considera-se Episódio Crítico de Poluição do Ar a presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em curto período de tempo, resultante da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos mesmos.

§ 2º - Ficam estabelecidos os Níveis de Atenção, Alerta e Emergência, para a execução do Plano.

§ 3º - Na definição de qualquer dos níveis enumerados poderão ser consideradas concentrações de dióxido de enxofre, partículas totais em suspensão, produto entre partículas totais em suspensão e dióxido de enxofre, monóxido de carbono, ozônio, partículas inaláveis, fumaça, dióxido de nitrogênio, bem como a previsão meteorológica e os fatos e fatores intervenientes previstos e esperados.

§ 4º - As providências a serem tomadas a partir da ocorrência dos Níveis de Atenção e de Alerta tem por objetivo evitar o atingimento do Nível de Emergência.

§ 5º - O Nível de Atenção será declarado quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 (vinte e quatro) horas subseqüentes, for atingida uma ou mais das condições a seguir enumeradas:

1. concentração de dióxido de enxofre (SO₂), média de 24 (vinte e quatro) horas, de 800 (oitocentos) microgramas por metro cúbico;
2. concentração de partículas totais em suspensão, média de 24 (vinte e quatro) horas,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- de 375 (trezentos e setenta e cinco) microgramas por metro cúbico;
3. produto, igual a 65×10^3 , entre a concentração de dióxido de enxofre (SO₂) e a concentração de partículas totais em suspensão - ambas em microgramas por metro cúbico, média de 24 (vinte e quatro) horas;
 4. concentração de monóxido de carbono (CO), média de 08 (oito) horas, de 17.000 (dezesete mil) microgramas por metro cúbico (15 ppm);
 5. concentração de ozônio, média de 1 (uma) hora, de 400 (quatrocentos) microgramas por metro cúbico;
 6. concentração de partículas inaláveis, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 250 (duzentos e cinqüenta) microgramas por metro cúbico;
 7. concentração de fumaça, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 250 (duzentos e cinqüenta) microgramas por metro cúbico.
 8. concentração de dióxido de nitrogênio (NO₂), média de 1 (uma) hora, de 1130 (hum mil cento e trinta) microgramas por metro cúbico.

§ 6º - O Nível de Alerta será declarado quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão de poluentes nas 24 (vinte e quatro) horas subseqüentes, for atingida uma ou mais das condições a seguir enumeradas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

1. concentração de dióxido de enxofre (SO₂),
média de 24 (vinte e quatro) horas, 1.600
(hum mil e seiscentos) microgramas por metro
cúbico;
2. concentração de partículas totais em
suspensão, média de 24 (vinte e quatro) horas,
de 625 (seiscentos e vinte e cinco)
microgramas por metro cúbico;
3. produto, igual a 261 x 103, entre a
concentração de dióxido de enxofre(SO₂) e a
concentração de partículas totais em suspensão
- ambas em microgramas por metro cúbico,
média de 24 (vinte e quatro) horas;
4. concentração de monóxido de carbono (CO),
média de 8 (oito) horas, de 34.000 (trinta e
quatro mil) microgramas por metro cúbico (30
ppm);
5. concentração de ozônio, média de 1 (uma)
hora. de 800 (oitocentos) microgramas por
metro cúbico;
6. concentração de partículas inaláveis, média de
24 (vinte e quatro) horas, de 420
(quatrocentos e vinte) microgramas por metro
cúbico.
7. concentração de fumaça. média de 24 (vinte e
quatro) horas, de 420 (quatrocentos e vinte)
microgramas por metro cúbico.
8. concentração de dióxido de nitrogênio (NO₂),
média de 1(urna) hora de 2.260 (dois mil,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

duzentos e sessenta) microgramas por metro cúbico:

§ 7º - O nível de Emergência será declarado quando prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 (vinte e quatro) horas subseqüentes, for atingida uma ou mais das condições a seguir enumeradas:

1. concentração de dióxido de enxofre (SO₂);
média de 24 (vinte e quatro) horas, de 2.100 (dois mil e cem) microgramas por metro cúbico;
2. concentração de partículas totais em suspensão, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 875 (oitocentos e setenta e cinco) microgramas por metro cúbico;
3. produto, igual a 393 x 103, entre a concentração de dióxido de enxofre (SO₂) e a concentração de partículas totais em suspensão - ambas em microgramas por metro cúbico, média de 24 (vinte e quatro) horas;

d) concentração de monóxido de carbono (CO),
média de 8 (oito) horas, de 46.000 (quarenta e seis mil) microgramas por metro cúbico (40 ppm);

1. concentração de ozônio, média de 1 (uma) hora de 1.000 (hum mil) microgramas por metro cúbico;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

2. concentração de partículas inaláveis, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 500 (quinhentos) microgramas por metro cúbico;
3. concentração de fumaça, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 500 (quinhentos) microgramas por metro cúbico;
4. concentração de dióxido de nitrogênio (NO₂), média de 1 (uma) hora de 3.000 (três mil) microgramas por metro cúbico.

§ 8º - Cabe aos Estados a competência para indicar as autoridades responsáveis pela declaração dos diversos níveis, devendo as declarações efetuar-se por qualquer dos meios usuais de comunicação de massa.

§ 9º - Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida sujeitas às restrições previamente estabelecidas pelo órgão de controle ambiental.

Art. 6º - Outros Padrões de Qualidade do Ar para poluentes, além dos aqui previstos, poderão ser estabelecidos pelo CONAMA, se isto vier a ser julgado necessário.

Art. 7º - **Enquanto cada Estado não deferir as áreas de Classe I, II e III mencionadas no item 2, subitem 2.3, da Resolução/CONAMA nº 005/89, serão adotados os padrões primários de qualidade do ar estabelecidos nesta Resolução.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 8º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

Desta forma, a União, exercendo sua competência concorrente, estabeleceu os **padrões de qualidade do ar**, com os limites toleráveis para a concentração de dióxido de enxofre e dióxido de nitrogênio na atmosfera.

As normas editadas pelo CONAMA, no âmbito da proteção ambiental e do **controle de poluição, têm supremacia sobre normas estaduais e municipais**. A propósito, já se decidiu no Superior Tribunal de Justiça que:

“RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE REGISTRO DE LOTEAMENTO ÀS MARGENS DE HIDRELÉTRICA. AUTORIZAÇÃO DA MUNICIPALIDADE. IMPUGNAÇÃO OFERECIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESOLUÇÃO N. 4/85-CONAMA. INTERESSE NACIONAL. SUPERIORIDADE DAS NORMAS FEDERAIS. No que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo o mundo. Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção das reservas ecológicas, entendidas como as áreas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

preservação permanentes existentes às margens dos lagos formados por hidrelétricas. Consistem elas normas de caráter geral, às quais devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal e do artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.938/81.” (REsp 194.617/PR – Rel. Min. Franciulli Netto, j. 16-04-2002)

No âmbito do Estado de São Paulo, foi editado o **Decreto nº 59.113, de 23 de abril de 2013, que “Estabelece novos padrões de qualidade do ar e dá outras providências correlatas”**, que dispõe no que interessa:

(...)

“Artigo 2º - A administração da qualidade do ar será realizada pela CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, e terá como meta o atendimento aos padrões de qualidade do ar, considerando o respeito aos limites máximos de emissão e exigências complementares efetuadas pela CETESB.

(...)

Artigo 4º – Poderão ser estabelecidos por decreto, padrões especiais de qualidade do ar aos municípios considerados estâncias balneárias, hidrominerais ou climáticas, incluindo exigências específicas para evitar a deterioração de sua qualidade do ar.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Artigo 9º - Ficam estabelecidos para **todo o território do Estado de São Paulo** os seguintes Padrões de Qualidade do Ar:

I - para o dióxido de enxofre (SO₂):

a) para concentrações médias de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas:

1. MI1 – 60 µg/m³ (sessenta microgramas por metro cúbico);
2. MI2 – 40 µg/m³(quarenta microgramas por metro cúbico);
3. MI3 – 30 µg/m³(trinta microgramas por metro cúbico);
4. PF – 20 µg/m³(vinte microgramas por metro cúbico).

b) para concentrações médias aritméticas anuais:

1. MI1 – 40 µg/m³(quarenta microgramas por metro cúbico);
2. MI2 – 30 µg/m³(trinta microgramas por metro cúbico);
3. MI3 – 20 µg/m³(vinte microgramas por metro cúbico).

(...)

VIII - para o dióxido de nitrogênio (NO₂):

a) para concentrações médias de 1 (uma) hora:

1. MI1 – 260 µg/m³(duzentos e sessenta microgramas por metro cúbico);



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

2. MI2 – 240 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (duzentos e quarenta microgramas por metro cúbico);
 3. MI3 – 220 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (duzentos e vinte microgramas por metro cúbico);
 4. PF – 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (duzentos microgramas por metro cúbico);
- b) para concentrações médias aritméticas anuais:
1. MI1 – 60 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (sessenta microgramas por metro cúbico);
 2. MI2 – 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (cinquenta microgramas por metro cúbico);
 3. MI3 – 45 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (quarenta e cinco microgramas por metro cúbico);
 4. PF – 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (quarenta microgramas por metro cúbico);”

(...)

Artigo 11 - Fontes novas de poluição ou no caso da ampliação das já existentes que pretendam instalar-se ou operar, quanto à localização, serão:

I - proibidas de instalar-se ou de operar quando, a critério da CETESB, mediante motivação técnica, houver o risco potencial a que alude o inciso V do artigo 3º do Regulamento da Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, aprovado pelo Decreto nº 8.468, de 8 de setembro de 1976, e suas alterações, ainda que as emissões provenientes de seu processamento estejam enquadradas nos incisos I, II, III e IV do mesmo artigo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

II - quando localizarem-se em regiões classificadas como Maior que M1 e aludidas no artigo 12 deste decreto:

a) obrigadas a compensar, conforme estabelecido no artigo 13, em 110% (cento e dez por cento) das emissões atmosféricas a serem adicionadas dos poluentes que causaram essa classificação;

b) implantar a tecnologia mais eficiente no controle das emissões a qual deverá proporcionar os menores níveis de emissão atingíveis para o(s) poluente(s) que causou(ram) a classificação;

c) empreendimentos de tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos e de serviços públicos de saneamento, que adotarem a melhor tecnologia prática disponível no controle de suas emissões, serão dispensados da compensação;

III – quando localizarem-se em sub-regiões com as demais classificações:

a) obrigadas a utilizar sistemas de controle de poluição do ar baseados na melhor tecnologia prática disponível para processos produtivos e para equipamentos de controle, quando necessário;

b) e aludidas no artigo 12 deste Decreto, comprovar, por modelo matemático (excetuando o ozônio), que não modificará a classificação atual da área de influência do empreendimento considerando a contribuição da fonte nova ou ampliação das existentes;

c) no caso do dióxido de enxofre (SO₂), a comprovação a que se refere o item anterior, deverá



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

ser feita por meio da comparação com o padrão anual de qualidade do ar aplicável para a sub-região;

IV – quando localizarem-se em sub-regiões sem classificação:

a) obrigadas a utilizar sistemas de controle de poluição do ar baseados na melhor tecnologia prática disponível para processos produtivos e para equipamentos de controle, quando necessário;

b) e aludidas no artigo 12 deste Decreto, comprovar, por modelo matemático (excetuando o ozônio e o dióxido de enxofre), que o quarto maior valor diário é menor ou igual ao MI₂, considerando a contribuição da fonte nova ou ampliação das existentes;

c) comprovar, por meio de modelo matemático (excetuando o ozônio), que a média anual é menor ou igual ao MI₂, considerando a contribuição da fonte nova ou ampliação das existentes.

Parágrafo único - Para os fins de que trata o inciso II deste artigo, para empreendimentos localizados em municípios pertencentes a mais de uma sub-região, a compensação de emissões poderá ser efetuada entre os empreendimentos situados em qualquer dessas sub-regiões, considerando as exigências previstas para a sub-região.

Artigo 12 - Devem se submeter, após a publicação do PREFE ou de outros programas previstos no § 5º do artigo 6º, às regras de licenciamento, conforme estabelecido no artigo anterior, os novos empreendimentos e ampliações de existentes, cujo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

total de emissões adicionadas seja igual ou superior a:

- I - material particulado (MP): 100 t/ano;
- II - óxidos de nitrogênio (NOx): 40 t/ano;
- III - compostos orgânicos voláteis, exceto metano (COVs, não-CH4): 40 t/ano;
- IV - óxidos de enxofre (SOx): 250 t/ano.

(...)

Artigo 16 - A CETESB publicará, em conjunto com os planos de controle, as seguintes informações:

- I - o inventário de emissões atmosféricas de fontes fixas e móveis do Estado de São Paulo, identificando os principais empreendimentos emissores por sub-região e por poluente;
- II - valor e titularidade dos créditos disponíveis nas sub-regiões, com os respectivos prazos de validade.

(...)

Observa-se que, tanto a Resolução CONAMA nº 03/1990, quanto o Decreto Estadual nº 59.113/2013, **estabelecem os limites toleráveis de emissão dos poluentes** ora discutidos.

A resolução supracitada estabelece que os Planos Regionais de Controle da Poluição do Ar deverão definir estratégias de controle das emissões, a fim de atingir os padrões estabelecidos (Art. 2º, parágrafo único) e cabe ao Estado o monitoramento da qualidade do ar (Art. 4º). Para a execução do Plano de Emergência, para cada Nível de Qualidade do Ar – Atenção, Alerta e Emergência – foram estabelecidos os limites máximos de concentração do poluente padrão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Por sua vez, o Decreto nº 59.113, de 23 de abril de 2013, estabelece padrões de qualidade do ar mais rígidos no âmbito do Estado de São Paulo, além de estabelecer rigoroso licenciamento para aqueles empreendimentos cujas emissões superem 100 t/ano no caso de material particulado, 40 t/ano de óxidos de nitrogênio (NOx) e 250 t/ano de óxidos de enxofre (SOx), em prol da maior proteção ambiental.

Portanto, há extensa e pormenorizada legislação a respeito do tema, com vistas a viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente em harmonia com o princípio do desenvolvimento sustentável.

A pretexto de exercer competência suplementar com fundamento no art. 30, II, da Constituição da República, **não há espaço para o legislador municipal sobrepor normas locais à regulamentação da União e Estado**, afastando todo o regramento existente sobre a qualidade do ar.

A competência suplementar do município aplica-se, nos assuntos que são da competência legislativa da União ou dos Estados, àquilo que seja secundário ou subsidiário relativamente à temática essencial tratada na norma superior.

Na hipótese em questão, o Município proibiu que usinas termoelétricas operem, ao estabelecer a total vedação de emissão dos poluentes em questão, em descompasso com a normativa existente. As normas em vigor não proíbem atividades específicas, tampouco estabelecem “tolerância zero” em relação a emissão de poluentes.

Já se decidiu que não pode o legislador municipal, contudo, a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local ou suplementar a legislação Federal ou Estadual de ordem geral, invadir a competência



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

legislativa destes entes federativos superiores (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006).

Embora louvável a intenção do legislador local de editar regras para a proteção do meio ambiente, a norma do artigo 23, inciso VI, da CF, que lhe atribui a incumbência de "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas", não arreda a inconstitucionalidade da lei editada.

Com efeito. O rol de competências do art. 23 da CF é de caráter administrativo e não legislativo, pois envolve a execução de políticas públicas, atinentes à proteção do meio ambiente e combate à poluição. Segundo o Prof. José Afonso da Silva, "O princípio geral que norteia a repartição da competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios conhecerem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito de peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória num século de vigência" (Curso de Direito Constitucional Positivo, SP, Malheiros, 2007, 29ª ed., pag. 478).

A competência legislativa concorrente prevista no artigo 24 da Constituição Federal, não contempla o Município, pois atribuída apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, para legislar sobre matéria ambiental, e tendo o legislador municipal editado lei como se estivesse no exercício de competência exclusiva e não de regramento suplementar, o diploma contém vício da inconstitucionalidade. Assim, a lei ora impugnada, por não albergar matéria de peculiar interesse do Município, invade



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

competência legislativa da União e do Estado, uma vez que o interesse posto, de proteção ao meio ambiente, não pode ser considerado como predominante no âmbito municipal, mas de matéria que se insere no âmbito da competência concorrente regional e nacional, conforme a regra do artigo 24, VI, da Constituição Federal.

A matéria já foi objeto de **repercussão geral**, concluindo o Supremo Tribunal Federal pelo reconhecimento da competência do Município para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e **desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados** :

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual "se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia. (RE nº 586.224/SP, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 05.03.2015)".

Dessa forma, no conflito normativo aqui analisado, conclui-se que a Lei nº 3.541, de 06 de novembro de 2017, e o art. 79-A, da Lei Orgânica do Município de Peruíbe, violaram a repartição constitucional de competências, que é a manifestação mais contundente do princípio federativo, operando, por consequência, desrespeito a princípio constitucional estabelecido.

c. Da violação ao princípio da razoabilidade

Ainda que se entenda que a normativa mencionada tenha fundamento no interesse local (artigo 30, I e II, da CF), o ato normativo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

impugnado, ao vedar a emissão de poluentes primários e poluentes secundários (óxido de nitrogênio e óxido de enxofre), apenas de fonte estacionária e/ou termelétricas, excluindo expressamente do alcance da norma as atividades hoteleiras, domésticas, recreativas, festivas, gastronômicas, culinárias, alimentícias e nem a queima de biomassa, também violou o **princípio da razoabilidade**.

Segundo Hely Lopes Meirelles, poder de polícia “é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional”.

Ora, o Estado tem o poder-dever de impor determinadas limitações ao administrado, em benefício da própria coletividade, contudo deve pautar-se pela isonomia e razoabilidade.

A razoabilidade serve como parâmetro no controle da legitimidade substancial dos atos normativos, requerente de compatibilidade aos conceitos de racionalidade, justiça, bom senso, e proporcionalidade, interditando discriminações injustificáveis e, por isso, desarrazoadas.

A **Emenda nº 31/2018**, sem precisar a situação excepcional que justificaria o tratamento desigual, estabeleceu **a exclusão das atividades hoteleiras, domésticas, recreativas, festivas, gastronômicas, culinárias, alimentícias e nem a queima de biomassa**, da proibição de emissão dos componentes químicos supramencionados.

Em que pese a boa intenção do legislador, em preservar o meio-ambiente das chamadas “chuvas ácidas”, a proibição específica está



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

desprovida de qualquer fundamento técnico, visto que outras atividades também são emissoras dos poluentes cujas emissões foram vedadas no município, mormente a queima de biomassa.

Os parâmetros para a emissão dos gases devem ser respeitados por todos, não podendo apenas uma espécie de empreendimento ser alvo dos atos normativos impugnados. Por tal razão, todas as atividades devem ser controladas e fiscalizadas pelo Poder Público.

E, como se sabe, a razoabilidade vem sendo utilizada pelo STF para o controle de constitucionalidade de leis, até porque a liberdade de conformação do legislador é ampla, mas também tem seus limites iminentes e estes são os direitos fundamentais e os princípios e valores constitucionais. E se a lei provém da mesma função da qual exsurtem os outros atos de governo (função governamental-normativa) ambas podem ser controladas com as mesmas técnicas.

Na linha do que ficou dito, um dos fundamentos do controle sobre o ato legislativo encontra-se também na razoabilidade.

4. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que ao final seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade Lei nº 3.541, de 06 de novembro de 2017, e do art. 79-A da Lei Orgânica do Município de Peruíbe.

Requer-se ainda que sejam requisitadas informações ao Prefeito Municipal e à Câmara Municipal de Peruíbe, bem como posteriormente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 12 de abril de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

ms/crm



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado nº 125.894/2014

Interessado: Geraldo Cruz – Deputado Estadual

Assunto: Inconstitucionalidade da Lei nº 3.541, de 06 de novembro de 2017, do Município de Peruíbe e do art. 79-A da Lei Orgânica do Município de Peruíbe

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei nº 3.541, de 06 de novembro de 2017, e do art. 79-A da Lei Orgânica do Município de Peruíbe, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
2. Oficie-se aos interessados, informando-lhes a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 12 de abril de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

ms/crm