



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

1ª Vara Federal de Araraquara/SP

Autos n. 2008.61.20.011027-5

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Réus: ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS

Vistos em decisão.

Cuida-se de ação civil pública, com pedido de antecipação da tutela de mérito, proposta pelo **Ministério Público Federal** em face do **Estado de São Paulo**, da **CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental**, do **DEPRN - Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais** e do **IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**, objetivando:

A) À **CETESB**, ao **DEPRN** e ao Estado de São Paulo, que se abstenham de conceder novas autorizações e licenças ambientais para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção Federal, bem como sejam declaradas nulas todas aquelas já expedidas para esse fim, em razão da ausência de estudo de impacto ambiental prévio, de licenciamento com base em normas válidas e/ou em razão da usurpação da atribuição federal na questão;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

B) Ao IBAMA, para que reconheça a sua atribuição exclusiva para efetuar o licenciamento ambiental da atividade de queima da palha de cana-de-açúcar, na área compreendida por esta Subseção, seguindo-se os trâmites da Lei n. 6.938/81 e da Resolução n. 237/97 do CONAMA; ou, em caso negativo, que seja determinado ao IBAMA a assunção imediata da atividade de licenciamento da queima da palha de cana-de-açúcar no exercício de sua competência supletiva, em razão da omissão da CETESB, do DEPRN e do Estado de São Paulo na exigência do licenciamento devido e de prévio estudo de impacto ambiental;

C) a determinação ao IBAMA para que, quando efetuado pedido de licenciamento para a referida atividade, este sempre exija o competente EIA/RIMA como condição para o licenciamento, que deverá ser abrangente, levando-se em consideração as consequências para a saúde humana, e em específico a do trabalhador, para as áreas de preservação permanente, para os remanescentes florestais, para a flora e fauna, com vistas às mudanças na atmosfera relacionadas ao efeito estufa e ao conseqüente aquecimento global;

D) que seja determinado ao IBAMA o cadastramento e a fiscalização de todas as propriedades rurais quanto ao implemento das determinações oriundas deste Juízo, com imposição de multa na hipótese de descumprimento, facultado ao Órgão Federal a realização de convênio com a Polícia Ambiental da Região para esse fim;

E) o pagamento de danos morais, em conseqüência dos danos ambientais, potenciais e efetivos, oriundos da autorização ilegal da queima da palha de cana-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

de-açúcar, a serem arbitrados por este Juízo, e revertidos ao Fundo Federal de Direitos Difusos.

Sustenta a parte autora que, via procedimento administrativo n. 1.34.017.000034/2006-85, instaurado nesta Procuradoria de Araraquara, apuraram-se os efeitos perniciosos causados pela queima da palha da cana-de-açúcar na área de atribuição desta Justiça Federal, com prejuízos à saúde da população e ao meio ambiente.

Em seu pedido, salientou a legitimidade passiva do Estado de São Paulo, da CETESB e do DEPRN, em função da omissão desses Órgãos quando da autorização da queima controlada sem a exigência do estudo de impacto ambiental, condição necessária para a atividade em tela. Quanto ao IBAMA, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, justifica a sua inclusão no polo passivo da lide em virtude da obrigatoriedade deste Órgão empreender os licenciamentos para tal prática, visto que os impactos ambientais, oriundos desse tipo de procedimento, suplantam o mero aspecto local, uma vez que a queima da cana provoca impactos regionais, ou até nacionais, motivo pelo qual a atribuição para o licenciamento para essa atividade não é dos órgãos estaduais.

Fundamenta correta a competência desta Justiça Federal para processar e julgar o caso, pois, uma vez considerada a presença no polo passivo da demanda de uma autarquia federal, a competência jurisdicional federal mostra-se evidente por consequência, ante o disposto no artigo 109, I, da CF/88.

A título de efeitos danosos trazidos pela queima da palha da cana-de-açúcar, afirma o Ministério Público Federal que essa prática traz inúmeras consequências



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

para a saúde pública, que, além de contaminar o solo e os rios com sua poeira negra, mormente sofre a população, com as conhecidas doenças respiratórias durante o período da safra; para os trabalhadores que se dedicam ao corte do produto, que, além de inalarem os resquícios do material queimado de forma direta, são, por conta dessa técnica, submetidos a jornadas estafantes e insalubres; para o meio ambiente, considerando-se, *in casu*, que a atividade intensa das queimas descaracteriza as margens dos rios, ceifando a mata ciliar ali existente, atingindo remanescentes florestais e incinerando a fauna silvestre da região, e para a atmosfera, vez que os dejetos oriundos da queima colaboram com o aquecimento global da Terra.

Para além de todas essas consequências, ressalta ainda o *parquet* que o uso de fogo em florestas e demais formas de vegetação, segundo o Código Florestal, é proibido, de sorte que somente pode ser utilizado em razão de "peculiaridades locais ou regionais", exigindo-se, para tanto, nos termos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6938/81) e da Resolução n. 237/97, do CONAMA, o prévio licenciamento ambiental, motivo pelo qual falece de inconstitucionalidade o Decreto n. 2661/98, que institui a "queima controlada" sem o anterior estudo de impacto ambiental, bastando, para tanto, mera autorização.

Nessa seara, aduz ainda que o Estado de São Paulo procedeu de forma ilegal e inconstitucional ao autorizar a queima controlada sem que houvesse antes a exigência de estudo de impacto ambiental, porquanto, para tal atividade, o EIA/RIMA é condição indispensável. Sobremais, a Lei n. 10.547/2000, que praticamente reproduz o inteiro teor do aludido Decreto n. 2661/98, e a Lei



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

11.241/02, diplomas legais estaduais, não cogitam a proibição da atividade da queima da palha, mas apenas a sua suspensão em condições adversas, o que é outra ilegalidade. Além do que, a previsão da redução gradativa da prática das queimas contida nesses diplomas legais, dado o longo prazo de espera, não se revela cabível, ante os imediatos efeitos negativos dessa *práxis*.

Por derradeiro, advoga ainda a parte autora a nulidade do licenciamento ambiental concedido por órgãos estaduais, haja vista tratar-se de matéria afeta ao interesse federal, de onde se há de concluir que a atribuição para decidir sobre o licenciamento ambiental é exclusiva do IBAMA, somente por ele podendo ser exercida. Por conseguinte, afirma haver verdadeira usurpação da competência federal no caso em testilha, sendo, pois, nulas todas as autorizações de “queima controlada” concedidas pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

A petição inicial veio instruída com o original do já mencionado procedimento administrativo, instaurado na Procuradoria de Araraquara, em três volumes e dois anexos, que se encontram encartados nestes autos.

Em manifestação prévia à análise do pedido de antecipação de tutela, consoante prescrição do artigo 2º da Lei n. 8.437/92, a CETESB apresentou suas razões às fls. 1164/1186, sustentando, por primeiro, a ausência de prova inequívoca e da verossimilhança a justificar a concessão do pleito em caráter liminar, arguindo que o Órgão Ministerial pretende atingir a satisfação da demanda por via liminar.

Quanto à sua legitimidade, aduziu ser a sua atribuição legal o poder de polícia sobre essa atividade, com aplicação de penalidades aos infratores, e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

que não autoriza queimas da palha de cana-de-açúcar, como quer fazer crer o demandante, não devendo, por isso, figurar no polo passivo do feito.

Salientou, ainda, inexistirem danos irreparáveis ao meio ambiente, visto que, se assim o fosse, teria agido com o rigor devido, a fim de sanar os prejuízos que adviriam da queima da palha, bem como alegou não restar provado nos autos o impacto ambiental significativo, a ensejar a realização do EIA/RIMA.

Por fim, chamou a atenção aos riscos da antecipação da tutela pleiteada, visto todas as consequências que adviriam da efetivação de tal medida, uma vez que tal preocupação já foi objeto de legislação estadual, que prevê a eliminação gradativa da queima de cana-de-açúcar.

O IBAMA, às fls. 1188/1193, defendeu a legalidade do procedimento da queima controlada, inclusive consignando o entendimento do E. STJ que entende possível tal medida, mediante o cumprimento de requisitos, e na medida em que não houver proibição expressa em lei.

Ressalta que, mesmo se entendendo acerca da necessidade de licenciamento ambiental, ainda assim não se tratar de função de sua competência. Aduz que, por ser a queima da palha de cana-de-açúcar questão preponderantemente local, é atribuição do Estado de São Paulo controlar a emissão das autorizações para o exercício dessa atividade.

Nesse raciocínio, prossegue dizendo não lhe caber nem mesmo a competência supletiva, aludida pela parte autora, visto que a ausência do estudo de impacto ambiental derivou-se de expressa determinação de lei, que não exige tal providência para a efetivação da queima da



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

palha de cana-de-açúcar, e não de omissão estatal, fato este que ensejaria o cabimento de sua atribuição suplementar.

O DEPRN, à fl. 1194, após intimado, devolveu a contrafé, requerendo a intimação da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, vez que não possui personalidade jurídica própria.

O Estado de São Paulo também se manifestou, às fls. 1195/1222, arguindo a grave lesão que causará a eventual concessão da liminar pleiteada, cuja determinação abrupta causará dano irreparável, em função da inexistência de tempo para a adaptação de nova conduta, principalmente a impraticabilidade da colheita deste ano, e as anuais que se estendem até o final do ciclo de produção do canavial.

Argumentou sobre o risco de vida que o deferimento desta liminar causará aos milhares de cortadores de cana, que tem na queima da palha da cana-de-açúcar a sua proteção para a lida, tanto em razão de incêndios, visto se tratar de material inflamável a palha seca da cana, como também suas folhas são cortantes e afiadas, podendo causar um aumento no número de acidentes de trabalho, inexistindo equipamentos mais eficientes de proteção que a prática da queima, objeto dos autos.

Alegou que ele, o Estado de São Paulo, busca uma redução paulatina da queimadas de cana, sopesada na defesa da vida das pessoas que dependem da colheita de cana como rendimento financeiro dos seus trabalhos.

Aduz que causará, sobremais, lesão à economia pública, uma vez que a cana crua exige a colhida mecânica, o que elevaria o custo da colheita e acarretaria a perda da competitiva econômica dos plantadores de cana



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

atingidos pela determinação judicial antecipatória, o que geraria um efeito dominó, atingindo, por fim, toda a coletividade.

Do mais, defendeu a competência do Estado de São Paulo para a expedição das licenças ambientais para esse fim, visto ser ele o competente para proteger o meio ambiente, bem como monitorar a queima controlada e promover a eliminação gradativa da queima de cana, nos termos do artigo 23, da Constituição Federal, que prevê a competência administrativa comum aos entes da federação.

Além disso, defende a existência de procedimento ambiental específico em substituição ao EIA/RIMA, e a constitucionalidade das leis estaduais que dispuseram sobre o assunto, requerendo, por fim, o indeferimento da medida liminar e a exclusão da multa diária, requerida pela parte autora em caso de descumprimento da determinação judicial.

O Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP - e o Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP - requereram, às fls. 1225/1268, o ingresso na lide como assistentes litisconsorciais do co-réu Estado de São Paulo, alegando a irreversibilidade fática que a medida causará, se deferida, e a ausência de dano iminente ao meio ambiente, e, ainda, que tal assunto já foi objeto de um protocolo de cooperação firmado entre o setor sucroalcooleiro e o Governo do Estado de São Paulo. Juntou documentos (fls. 1269/1463).

Este é o **relatório**, no essencial. **Passo a decidir o pedido de antecipação da tutela.**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

De se registrar, *ab initio*, que este julgador já teve a oportunidade, após longo e exauriente estudo, de se manifestar sobre a polêmica questão da despalha da cana-de-açúcar via utilização de queimadas. E naquela ocasião - Ação Civil Pública nº 2007.61.17.002615-9, com trâmite na Primeira Vara Federal de Jaú/SP (fls. 458/436) - convenci-me, ressaltados e respeitados os entendimentos adversos, de que o sopesamento dos valores em questão traz à evidência a necessária e imprescindível prevalência da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF/88, artigo 225, *caput*), de modo que, àquela ocasião, restou proibida a continuidade da prática da queima da palha da cana sem prévia realização de estudos de impacto ambiental - EIA/RIMA.

No caso presente, considerando-se que os fatos e fundamentos jurídicos do pedido ora em tela são semelhantes àqueles analisados nos autos da mencionada Ação Civil Pública que tramitou na Subseção de Jaú, não vislumbro qualquer motivo plausível hábil a provocar uma guinada radical daquele entendimento construído sob fortes e fundamentadas razões, para além de motivos meramente econômicos, que acabou por culminar com o deferimento da tutela antecipada.

Nesses termos, tomo a liberdade de reportar-me à decisão liminar mencionada, ainda que com algumas pequenas modificações, para fins de solucionar a pendenga judicial em exame neste momento.

DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DO DEPRN
(DEPARTAMENTO ESTADUAL DE PROTEÇÃO DE RECURSOS NATURAIS)

Na qualidade de órgão pertencente à



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, carece o DEPRN de legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda, notadamente em virtude de ausência de personalidade jurídica própria, desprovido, por conseguinte, de capacidade processual.

Com efeito, o Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais - DEPRN - é o órgão da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, vinculado à Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e Proteção de Recursos Naturais - CPRN, responsável pelo licenciamento das atividades e obras que impliquem supressão de vegetação nativa, corte de árvores nativas, intervenção em áreas de preservação permanente e manejo da fauna silvestre.

Nessa esteira, é por demais consabido que a responsabilidade pelos atos de órgão é da pessoa jurídica a qual aquele se vincula, no caso, o Estado de São Paulo, que já figura como parte no caso em testilha.

Por tais razões, reconheço de ofício a ilegitimidade passiva do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais - DEPRN -, na forma do artigo 267, Inciso VI e § 3º, do CPC, razão pela qual determino sua exclusão do polo passivo. Anote-se.

**DA LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO IBAMA
E DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL**

A presente questão mostra-se de elevada significância, mormente pela ausência de maior clareza na doutrina atinente ao tema sobre a atribuição para o exercício de poder ambiental.

Inicialmente, impende salientar que, no



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

sistema constitucional brasileiro, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispõem de competência para adotar medidas tendentes a assegurar a proteção ambiental. Isso porque, nos termos do artigo 23, Incisos VI e VII, é competência comum destes entes federativos já mencionados, dentre outros, "*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*", bem como "*preservar as florestas, a fauna e a flora*".

Feliz foi o legislador constituinte que previu esta competência material comum dos entes. Afinal, não se pode olvidar que a preservação da integridade do meio ambiente, além de representar direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas, traduz obrigação político-jurídica indeclinável, imposta a todas as esferas de poder.

Sobre os limites de atuação normativa e administrativa das pessoas políticas, o texto constitucional adotou a técnica dos chamados poderes enumerados e residuais, definindo-se assim a esfera de atribuições de cada uma das unidades integrantes da Federação Brasileira (artigos 21 a 24 da CF/88).

Nesta linha de raciocínio, é incontrovertidamente cabível à União Federal, dada a maior abrangência dos interesses por cuja defesa deve velar, o desempenho de um papel de alto relevo no plano da proteção ambiental e da utilização dos mecanismos inerentes ao fiel adimplemento de tal encargo constitucional. Sobre tal aspecto, irretocável o magistério do saudoso José Afonso da



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

Silva, *in verbis*:¹

À União resta uma posição de supremacia no que tange à proteção ambiental. A ela incumbe a Política geral do Meio Ambiente, o que já foi materializado pela Lei 6.938, de 1981. Cabe-lhe elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX). Só nisso já se tem uma base sólida para o estabelecimento de planos nacionais e regionais de proteção ambiental.

Não se desconhecem as reiteradas situações de conflito entre as pessoas políticas no desempenho das atribuições que lhes são comuns, como é o caso da proteção do meio ambiente. Em tais casos, a doutrina bem orienta que tal situação de antagonismo deve se resolver mediante a aplicação de dois princípios básicos. É o que nos ensina a escorreita lição a seguir:²

Por vezes, o fato de a competência ser comum a todos os entes federados poderá tornar difícil a tarefa de discernir qual a norma administrativa mais adequada a uma determinada situação. Os critérios que deverão ser verificados para tal análise são: a) o critério da preponderância do interesse; e b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação, conforme determina o já transcrito parágrafo único do artigo 23. Desse modo, deve-se buscar, como regra, privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum. (Grifei).

Seguindo essas orientações e objetivando regulamentar e dar maior concretude às normas constitucionais sobre a competência dos entes políticos no aspecto atinente à proteção ambiental, vislumbra-se a existência de importantes normas infraconstitucionais.

De se destacar, de plano, o artigo 10 da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Nesse dispositivo, o legislador conferiu, em

¹ SILVA, José Afonso da. Direito Constitucional Ambiental. 5ª ed., 2004, Malheiros, p. 76, item n. 10.

² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Saraiva, 7ª ed., 2006, p. 79, item n. 4.2.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

linhas gerais, aos órgãos estaduais integrantes do SISNAMA competência para conceder licenciamentos ambientais para aqueles casos potencialmente lesivos ao meio ambiente, remanescendo ao IBAMA a atuação supletiva. Vejamos:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Melhor elucidando e especificando as atribuições a serem exercidas pelo IBAMA e pelos órgãos estaduais ambientais, veio em regulamentação ao sobredito dispositivo legal a Resolução nº 237/97 do CONAMA, que assim preconiza em seus artigos 4º e 5º:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento. (Grifei).

Dessa forma, evidencia-se que, em se tratando de eventual exploração de atividade de impacto ambiental regional, ou seja, aquele que ultrapassa os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados, competirá ao IBAMA a responsabilidade pelo prévio licenciamento ambiental, com exceção daqueles casos em que tenha ocorrido delegação de tal atribuição aos Estados.

Pois bem, no caso preciso dos autos, cabe perquirir se a queima da palha da cana-de-açúcar, prática reiteradamente adotada pelos usineiros e produtores sitos na região abarcada pela Subseção Judiciária de Araraquara e em todo o Estado de São Paulo, pode trazer impacto ambiental apenas local, ou, conforme defendido pela parte autora,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

também regional, ou mesmo, além dos regionais.

Concitado a se manifestar previamente, o IBAMA, afirmou caber ao Estado de São Paulo controlar a emissão das autorizações para o exercício da atividade da queima da palha da cana-de-açúcar, haja vista que essa atividade envolve questão preponderantemente local, na medida em que se concentra no município de "Ourinhos" (*rectius*: Araraquara) – fl. 119lv, quarto parágrafo.

Todavia, não compartilho dessa simplória constatação. Ademais, prescindível o auxílio de especialista ambiental para perceber que, de fato, tal como bem salientado na petição inicial, as intermináveis queimadas que se operam nos canaviais desta região eminentemente açucareira de Araraquara, durante o longo intervalo de março/abril a novembro/dezembro de todos os anos, liberam incontáveis gases poluentes na atmosfera. E uma vez aí jogados, inexistem barreiras municipais ou regionais, seja lá o que for. Expandem-se abusivamente, com todos os seus consecutórios e nefastos efeitos sobre a natureza em geral. E esta não tem distinção de localidade, pois desprovida de qualquer redoma de vidro.

A propósito dos efeitos expansivos da queima localizada da cana, trabalhos científicos desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais já deixaram evidenciados que, em escala regional e global, estas emissões de queimadas alteram o balanço radioativo da atmosfera, através dos efeitos diretos das partículas de aerossóis ao refletir e espalhar a radiação solar de volta para o espaço, reduzindo a quantidade absorvida pela superfície terrestre, e, ao absorver a radiação solar, aquecendo a atmosfera.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

Ademais, temos que "As queimadas causam a liberação para a atmosfera (segundo foi comprovado pelo INPE de São José dos Campos e UNESP de Jaboticabal) de ozônio, de grandes concentrações de monóxido de carbono (CO) e dióxido de carbono (CO₂), que afetam a saúde dos seres vivos, reduzindo também as atividades fotossintéticas dos vegetais, prejudicando a produtividade de diversas culturas. As queimadas liberam grandes quantidades de gases que contribuem para a destruição da camada de ozônio na estratosfera e, assim, possibilitam que raios ultravioletas atinjam em maior quantidade a Terra e causem efeitos cancerígenos e mutagênicos. Por outro lado, os gases que ficam concentrados na atmosfera absorvem a energia térmica dos raios infravermelhos refletidos pela superfície da Terra, contribuindo com o efeito estufa que gera uma reação em cadeia negativa para o planeta. (...)"³

Por todos estes argumentos, convenço-me de que a fiscalização sobre a atividade da queima da cana-de-açúcar deve ser, de fato, do IBAMA, haja vista a expansão dos efeitos desta prática em toda a atmosfera, ultrapassando em muitos os impactos meramente locais, de sorte que se revela de meridiana clareza o interesse federal em voga, o que atrai a competência deste Juízo Federal para processar e julgar a presente demanda.

Nessa direção, andou bem o Ministério Público Federal ao mencionar, em sua petição inicial (fl. 49) que os impactos advindos da prática das queimadas não possuem fronteiras, devendo, portanto, a Autarquia Federal proceder ao licenciamento.

³ Extraído do artigo "A queimada da cana e seu impacto socioambiental", de autoria de Manoel Eduardo Tavares Ferreira. Sítio www.adital.com.br/site/noticia.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

Ainda que assim não fosse - e diz apenas para argumentar -, não pode ser esquecida a competência supletiva do IBAMA, nos termos mencionados no artigo 10, *caput*, parte final, da Lei nº 6.938/81. Ou seja, constatada a inação dos órgãos estaduais competentes quanto ao prévio licenciamento ambiental para aquelas atividades que oferecem risco ao meio ambiente, deve entrar em cena a competência licenciadora supletiva do IBAMA. E conforme será melhor ressaltado no item *infra*, os órgãos estaduais, no presente caso e pelo que parece, não têm exigido, para a queima da cana, o licenciamento devido e o competente estudo de impacto ambiental, tornando-se indispensável, nos termos legais, a atuação supletiva do IBAMA.

Configurada, portanto, a legitimidade passiva do IBAMA, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, em virtude de sua competência para outorgar o necessário licenciamento ambiental para a prática da despalha da cana-de-açúcar pela queima na região abarcada por esta Subseção Judiciária de Araraquara, mostra-se correto, repita-se, o ajuizamento da presente demanda neste Juízo Federal, a teor do disposto no artigo 109, I, da CF/88.

DA ANTECIPAÇÃO LIMINAR DA TUTELA DE MÉRITO

No tocante à concessão da antecipação da tutela de mérito requerida na petição inicial, voltada sobretudo para a suspensão da validade de todas as licenças já concedidas, cujo objeto seja a autorização para a queima controlada da palha da cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção de Araraquara, prevê inicialmente o artigo 12, da Lei nº 7.347/85, que "*Poderá o juiz conceder mandado*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo."

Pelo dispositivo em comento, é permitido ao juiz, em sede de ACP, conceder liminar qualquer que seja o rito processual adotado (ação principal ou cautelar), com ou sem justificação prévia, assim como impor multa ao réu, no intuito de se assegurar o cumprimento da ordem (art. 12, § 2º, da LACP).

Em mesma senda, considerando tratar-se a presente demanda de ação que tem por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, *mister trazer à baila o artigo 461, § 3º, do Código de Processo Civil, segundo o qual "Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada."* (Grifei).

Em sede de cognição sumária, possível neste momento, vislumbro afiguraram-se presentes na hipótese dos autos os requisitos previstos no aludido art. 461, § 3º, do Código de Processo Civil.

De imediato, revela-se evidente o **justificado receio de ineficácia do provimento final**, urgindo providência imediata do Estado-Juiz, porque a tutela jurisdicional final e definitiva demanda, no caso presente, longa série de atos processuais, requerendo tempo não pequeno à sua efetivação. E ao se aguardar a decisão final, o interesse a ser resguardado poderá restar comprometido, pois tardia a resposta reclamada.



PODER JUDICIÁRIO JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

Nesse diapasão, a presente medida está a reclamar rapidez, haja vista que a despalha da cana-de-açúcar por meio da queima encontra-se na iminência de ser retomada nesta nova safra do ano de 2009, e, caso nenhuma medida proibitiva seja tomada de imediato, os inúmeros e irreparáveis danos ao meio ambiente e, por conseguinte, a toda a população, que serão melhor elucidados ainda nesta decisão, serão retomados e perpetuar-se-ão até o provimento jurisdicional final, cuja previsão temporal é incalculável, em virtude das próprias vicissitudes do processo civil brasileiro.

Ainda sobre o risco da ineficácia do provimento final, não é excessivo salientar que *"a medida provisória corresponde à necessidade efetiva e atual de afastar o temor de um dano jurídico; se, pois, na realidade esse dano é ou não iminente, apurar-se-á na verificação definitiva."*⁴

De outro vértice, **a relevância do fundamento da demanda** vem estampada na petição inicial, onde se assentam fortes argumentos de fato e de direito. Ressalto, de imediato, a farta documentação que acompanha a Inicial, *in casu*, todo o procedimento administrativo instaurado pela Procuradoria de Araraquara (nº 1.34.017.000034/2006-85), contendo, inclusive, diversos artigos e trabalhos científicos que versam sobre os inúmeros impactos socioambientais advindos da queima da palha da cana comumente adotada por usineiros, proprietários rurais e outras pessoas envolvidas nesse processo produtivo. É o que passo a demonstrar.

⁴ CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de Direito Processual Civil. Vol.1. ed. Bookseller. 2ª edição, p. 333.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

**A) DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA QUEIMA
DA PALHA DA CANA – DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO**

Em breve digressão, consigno que a preocupação com a proteção do meio ambiente tornou-se atualmente, para além de bandeiras de movimentos sociais ambientalistas, assunto midiático, o que, de certa forma, afigura-se de elevado caráter positivo.

Considerando-se que "*a situação faz o ladrão*", sábio adágio, é inconteste que esta necessária consciência de preservação dos recursos hídricos, da flora e da fauna, sobretudo com relação às espécies animais em extinção, além, é claro, da necessária diminuição da poluição provocada pelo próprio Homem, tudo isso veio, de certa forma, a *fôrceps*. Com efeito, diante da extrema necessidade, configurada sob a forma de futuros e bem próximos cenários catastróficos mundiais, viu-se a sociedade compelida a mudar certos padrões de comportamento, sendo incutida em cada ser humano a sensação de que "*antes tarde do que nunca*".

De sorte que, atualmente, os efeitos do aquecimento global, a destruição da camada de ozônio com o conseqüente aumento do efeito estufa, a poluição dos rios e nascentes, dentre outros, são assuntos frequentes, felizmente, diga-se de passagem, tanto de rodas de conversas, quanto de encontros e reuniões governamentais e não governamentais. Exemplos que me vêm à memória no momento, dada sua relevância internacional, são o encontro promovido na cidade do Rio de Janeiro em 1992, a ECO-92, e o Protocolo de Kyoto, acordo internacional do qual o Brasil é signatário.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

Com relação a esse último exemplo, insta salientar que, por meio desse acordo, os países-membros comprometeram-se a reduzir a emissão de gases poluentes até o ano de 2012. E este documento considerou como principal fonte emissora de gases de efeito estufa a queima de combustíveis fósseis, ao lado de outras atividades, algumas delas atinentes inclusive à agricultura, tais como as queimadas prescritas de savana e a queima de resíduos agrícolas.

No exato intuito de se reduzir mundialmente o consumo de combustíveis fósseis, ou seja, aqueles derivados do petróleo, portanto, não renováveis, voltaram-se diversos países, aí incluído o Brasil no topo da lista, para a produção de biocombustíveis. Ressalte-se que esse foi o tema principal da última visita do ex-presidente dos EUA ao Brasil, dada a nossa magnificência na produção do etanol derivado da cana-de-açúcar, diferente daquele país, lá derivando-se o etanol do milho.

Em meio a essa nova corrida ao "eldorado", a plantação da cana-de-açúcar espalhou-se extraordinariamente por diversas regiões do nosso país, destacando-se, no caso, o Estado de São Paulo. Facilmente constatável esta expansão, bastando para tanto algumas viagens pelo interior deste Estado, tal como se dá, apenas a título de exemplo, na região de Araraquara, Ribeirão Preto e Jaú. Discute-se, inclusive, acerca de futura crise na produção de alimentos, alerta já feita, saliente-se, pelo cubano Fidel Castro.

A par de tais questões, o caso dos autos cinge-se, na verdade, ao fato de que, com a febre da quase monocultura da cana, a prática do corte do produto precedido



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

da queima da palha tornou-se rotineira, difundida em larga escala, em especial naquelas regiões onde o corte ainda não foi mecanizado.

Flagrante paradoxo: no intuito de se reduzir o consumo de combustíveis fósseis, contribuindo, por conseguinte, com a diminuição da emissão de gases na atmosfera, o Brasil agora vê-se diante da proliferação dos plantios da cana-de-açúcar, para fins de produção do etanol. Todavia, esse novo processo produtivo não deixa, de forma alguma, ilesa a natureza, vez que é incontroverso que a chamada *"queima controlada da palha"* acarreta, da mesma forma, a emissão de gases poluentes na atmosfera.

Com efeito, afigura-se incontestemente o caráter poluidor da queima da palha da cana antes de sua colheita. Afinal, sabe-se que *"toda queimada é um processo de queima de biomassa, que pode ocorrer por razões naturais ou por iniciativa humana. A queima de matéria orgânica produz primariamente água e dióxido de carbono (...). Além destes elementos, também são produzidas outras espécies químicas, tais como monóxido de carbono (CO), óxidos nitrosos (NO), hidrocarbonetos, e partículas de aerossóis (Andreae, 1991), os quais são incorporados à atmosfera, sendo a ela misturados e transportados"* (trecho extraído do artigo "Emissões de queimadas em ecossistemas da América do Sul").

Bem a propósito também se mostra a notícia jornalística acostada à fl. 718, segundo a qual, *verbis*, *"(...)Para o médico pneumologista José Carlos Manço, da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, 'existe uma correlação entre o período de queimadas e uma maior procura por atendimento laboratorial e internações hospitalares por problemas respiratórios, principalmente de crianças e*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

peças idosas'. Manco afirma que há uma grande incidência de rinite e irritação nos olhos, o que decorre principalmente de material particulado decorrente da queima da cana. Segundo o médico, há ainda análises estatísticas em curso, que deverão comprovar a correlação entre as queimadas e mortes por agravamento das condições respiratórias."

Exatamente em virtude de seu caráter poluidor, a prática da despalha da cana pela queima, tal como vem se dando na região abrangida por esta Subseção Judiciária, traz consigo inúmeros prejuízos sociambientais, não restritos, frise-se, aos espaços por onde passa o fogo.

Acerca desses efeitos nefastos, reputo despiciendo aqui mencioná-los detidamente. Primeiro, porque verifico que já o fez exaustivamente a parte autora em sua petição inicial. Segundo, porque basta ter em mãos qualquer trabalho científico sério acerca do tema para se confrontar diretamente com todos estes prejuízos.

Deveras, é evidente que não é necessário ser especialista para perceber que as queimadas, procedimento antinatural, constituem atividade poluidora, pois responsável pela liberação de gases poluentes no meio ambiente. E por requerer uma técnica simples de execução, daí, de baixíssimo custo, vem sendo utilizada em larga escala em nossa região e no Brasil em geral.

Em que pesem todos estes conhecidos efeitos prejudiciais da queima da palha, os defensores de tal prática advogam a necessidade de sua manutenção, fazendo-o com base em certos argumentos, alguns inclusive sintetizados pela manifestação prévia do Estado de São Paulo nestes autos (fls. 1195/1222). Vejamos:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

.inviabilidade do corte manual da cana crua sem os elevados riscos à saúde dos cortadores e sem a redução da renda destes;

.desemprego gerado pela substituição da mão-de-obra pela colheita mecânica;

.empecilho operacional: necessidade de sistematização das áreas para colheita mecanizada; em outras palavras, não disponibilidade de meios alternativos para se efetuar a colheita de outra forma, sem a utilização do fogo, sobretudo naquelas regiões não adaptadas para a mecanização.

Em termos ainda que subreptícios, as argumentações denotam, de certa forma, que os defensores da prática da queima da palha invocam em seu favor a liberdade econômica, a livre concorrência dos produtores de álcool, além do direito social ao trabalho dos rurícolas. E tais princípios, pelo que parece, estariam em aparente conflito com aqueles já mencionados, quais sejam, o da proteção ambiental e o que garante o direito à saúde.

Em casos de eventual contraposição, deve valer-se o intérprete, na valoração dos direitos e garantias fundamentais, do princípio da concordância prática ou da harmonização, que, para Alexandre de Moraes, é meio de "*coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito...em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua* (in "Direito Constitucional", 13ª edição, pg. 61. Ed. Atlas, 2003).

Nesse passo, temos que o ordenamento jurídico brasileiro busca há muito fomentar um desenvolvimento econômico sustentado, de forma a conciliar



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

os interesses do setor produtivo/econômico com os da população, que tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225, *caput*, da CF/88.

Acerca do tema, assim já se manifestou a nossa Suprema Corte:

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (STF, ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).

Também sobre o desenvolvimento sustentado, o doutrinador Paulo Affonso preleciona:⁵

O princípio do desenvolvimento sustentável é explicitado nos princípios 3 e 4 da Declaração do Rio de Janeiro/92: 'O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de forma tal que responda equitativamente às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras' (n.3), e 'a fim de alcançar o desenvolvimento sustentado, a proteção ao meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada de forma isolada'.

Com efeito, a ordem econômica, nos exatos termos constitucionais, tem como um dos seus princípios norteadores "*a defesa do meio ambiente*", nos termos do artigo 170, VI, CF/88.

Sobremais, é também resguardado pela Magna Carta o direito à saúde, sendo expresso o diploma constitucional ao mencionar que este direito deve ser

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. Malheiros. 5ª ed., São Paulo, 1995, p. 152.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

"garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos..." (artigo 196, caput).

Vê-se que, de fato, que o legislador constituinte de 1988 verificou que, para além de ser o desenvolvimento econômico um valor precioso da sociedade, merecia este desenvolvimento uma nova configuração, não mais podendo ser permitido que as atividades econômicas se desenvolvessem alheias aos fatos contemporâneos. Daí, a preservação do meio ambiente passou a ser palavra de ordem, porquanto sua degradação implicará, inclusive, diminuição da capacidade econômica do País, sem mencionar ainda que não será possível à nossa geração e sobretudo às gerações futuras o desfrute de uma vida com qualidade.

Nesse diapasão, bem sopesados os princípios constitucionais em aparente conflito, tenho por mim que os princípios da preservação ambiental e da saúde humana devem se sobrepôr aos interesses econômicos dos usineiros e produtores do álcool. Ademais, não se trata aqui de inviabilizar ou impedir a prática econômica da produção do álcool, mas apenas de adaptá-la aos ditames constitucionais no que tange à manutenção e proteção de um meio ambiente equilibrado. Isto é, busca-se a coexistência do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, de sorte que um não acarrete a anulação do outro.

Já com relação aos aventados prejuízos aos trabalhadores cananiveiros em caso de corte da cana crua, *mister tecer*, na oportunidade, alguns breves comentários.

Inicialmente, consigno que afirmam muitos que os próprios trabalhadores optam por trabalhar o corte da cana após a sua queima, seja pelo fato da despalha facilitar



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

o trabalho, com maior produtividade, seja porque a queima evita o risco do contato destes trabalhadores com animais peçonhentos, além de outros incidentes prováveis.

Todavia, ao contrário dessas aparentes vantagens, muitas vezes forjadas ideologicamente, pesquisas científicas já comprovaram que as condições ambientais de trabalho do cortador na cana queimada são muito piores do que no corte da cana com a palha. Afinal, a temperatura do canavial queimado é muito mais elevada do que em situação normal; da mesma forma, substâncias cancerígenas já foram identificadas na urina dos trabalhadores, tudo em razão da fuligem que penetra pela pele e pela respiração, passando a circular substâncias nocivas na corrente sanguínea dos canavieiros.

Sobre os riscos de incidentes em razão da sujeira da cana, vez que, no corte da cana crua, este trabalho não é precedido da despalha, não existe solução melhor do que viabilizar e exigir que todos os trabalhadores usem os equipamentos de proteção individual necessários para a atividade.

De outra banda, não vislubro plausível o aumento do desemprego no setor por dois motivos: a um, porque, na região de Araraquara, sabe-se que o corte mecanizado da cana é possível apenas em cerca parte do cultivo, dada a declinação do terreno na parte remanescente; a dois, porque, uma vez mantida a colheita manual da cana mesmo naquelas regiões onde é possível a colheita mecanizada, as dificuldades no seu corte sem a despalha acarretará, com certeza, a necessidade de mais contratações.

Por fim, quanto ao aspecto da lucratividade dos trabalhadores rurícolas, não se pode



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

esquecer que, conforme constantemente noticiado, existem casos de morte por exaustão de cortadores de cana que são pagos por produtividade. Na verdade, no intuito de auferir uma melhor remuneração no final do mês, submetem-se a esforços para além do tolerável, que os levam à fadiga mórbida. Tudo isso sem se descurar ainda dos inúmeros casos de trabalhadores que, após este trabalho excessivo de 06 (seis) meses, são acometidos de diversas enfermidades lombares ou afins, não lhes restando outra saída senão engrossar a fila dos titulares de benefícios previdenciários por incapacidade, experiência com a qual este Juízo Federal tem convivido reiteradamente.

B) DA NECESSIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA A QUEIMA DA PALHA DA CANA – DO EIA/RIMA

Fincadas, portanto, todas as considerações *supra* acerca dos efeitos da prática do corte da cana precedida da despalha pela queima, passo seguinte deve ser a análise conjuntural da previsão legal e constitucional vigente acerca da necessidade de licença ambiental outorgada pelo Poder Público para instalação de obra ou atividade efetiva ou potencialmente causadora de degradação do meio ambiente.

Nesse diapasão, o artigo 27 do Código Florestal (Lei nº 4.771/65) determina a proibição do uso de fogo em florestas e demais formas de vegetação, ressalvando que "peculiaridades locais ou regionais" podem ensejar o emprego do fogo em práticas agropastoris, após "permissão" do Poder Público. Eis a transcrição literal:

Art. 27. É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação.



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

Parágrafo único. Se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução.

In casu, insta registrar que as lavouras da cana-de-açúcar estão perfeitamente abarcadas por esta norma legal, vez que o comando não pode ser interpretado restritivamente, fazendo-se valer, ao contrário, para todas as formas de vegetação.

A propósito, assim se manifestou o I. Ministro do STJ, João Otávio de Noronha, quando da lavra do voto vencedor no RE nº 439.456-SP:

[...] Pretende o recorrente excluir da incidência da norma acima transcrita as lavouras de cana-de-açúcar, sob o fundamento de que ela abarca apenas as florestas e a vegetação nativa, não as culturas renováveis.

Ocorre que a referência do legislador à expressão “demais formas de vegetação” não pode ser interpretada restritivamente, mas, ao contrário, deve ser compreendida de modo a abranger todas as formas de vegetação, sejam elas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado pelo parágrafo único do citado artigo, que ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem [...]

Também sobre o prévio licenciamento ambiental para aquelas atividades consideradas efetiva e potencialmente poluidoras, tal como a queima da palha da cana, o já mencionado artigo 10, da Lei nº 6.938/81, dispõe que tais atividades “*dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.*”

Como já não bastassem esses diplomas infraconstitucionais, a Constituição da República, em seu artigo 225, § 1º, Inciso IV, é expressa ao impor ao Poder



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

Público o dever de "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."

Observa-se que a necessidade do estudo prévio de impacto ambiental foi elevada à condição de norma constitucional. E sobre este específico comando, escorreita é a lição do doutrinador Celso Antônio Pacheco Fiorillo, que trago à baila:⁶

Oportuno salientar que a Constituição Federal estabeleceu uma presunção de que toda obra ou atividade é significativamente impactante ao meio ambiente, cabendo, portanto, àquele que possui o projeto demonstrar o contrário, não se sujeitando, dessa feita, à incidência e execução do EIA/RIMA.

Verifico que esta "presunção relativa de impacto ambiental" vai perfeitamente ao encontro de um dos mais importantes princípios do próprio Direito Ambiental, o da "precaução", que vai além, inclusive, do princípio da "prevenção".

De fato, em se tratando de questão ambiental, deve-se privilegiar sempre o princípio da precaução, já consagrado em nosso ordenamento jurídico, inclusive com *status* de regra de direito internacional, ao ser incluído na Declaração do Rio, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio/92, como determina o seu Princípio 15, nestas letras: "*Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério da precaução, conforme suas capacidades. Quando houver perigo*

⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Saraiva, 4ª ed., São Paulo, 2003, p. 72.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental."

Portanto, conquanto não seja o EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental) exigido para as obras ou atividades que não forem de significativa impactação ambiental, não é excessivo exigir que o responsável pelo projeto da obra ou atividade assim demonstre, elidindo, pois, a presunção relativa de impactação significativa ao meio ambiente. Para tanto, tem-se inclusive o instrumento do RAIAS, que nada mais é do que informações de técnicos habilitados e prestadas pelo responsável do projeto ao órgão público competente, no intuito de justificar a desobrigação de se fazer o estudo prévio de impacto ambiental.

Contudo, não obstante a expressa previsão constitucional acerca do EIA para as atividades efetiva ou potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, temos que, para fins de regulamentação do já mencionado parágrafo único do artigo 27 do Código Florestal (*"Se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução"*), foi editado pelo Presidente da República o Decreto nº 2.661/98, que, dentre outros pontos, criou a figura da chamada "queima controlada".

Vejamos o que dispõem alguns dos seus artigos:

Art 2º Observadas as normas e condições estabelecidas por este Decreto, é permitido o emprego do fogo em práticas agropastoris e florestais, mediante Queima Controlada.

Parágrafo único. Considera-se Queima Controlada o emprego do fogo como fator de produção e manejo em atividades agropastoris ou



PODER JUDICIÁRIO JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

florestais, e para fins de pesquisa científica e tecnológica, em áreas com limites físicos previamente definidos.

Art 3º O emprego do fogo mediante Queima Controlada depende de prévia autorização, a ser obtida pelo interessado junto ao órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, com atuação na área onde se realizará a operação.

Art 6º Protocolizado o requerimento de Queima Controlada, o órgão competente do SISNAMA, no prazo máximo de quinze dias, expedirá a autorização correspondente.

Parágrafo único. Não expedida a autorização no prazo estipulado neste artigo, fica o requerente autorizado a realizar a queima, conforme comunicado, salvo se se tratar de área sujeita à realização de vistoria prévia a que se refere o artigo seguinte.

Art 7º A Autorização de Queima Controlada somente será emitida após a realização da vistoria prévia, obrigatória em áreas:

I - que contenham restos de exploração florestal;

II - limítrofes às sujeitas a regime especial de proteção, estabelecido em ato do poder público.

Parágrafo único. A vistoria prévia deverá ser dispensada em áreas cuja localização e características não atendam ao disposto neste artigo. (Grifei)

Assiste razão aos ataques do Ministério Público a este decreto regulamentador.

Na verdade, sob tal pretexto, extrapolou em muito o texto da lei que objetivava regulamentar, pois, afinal, solta aos olhos que a "queima controlada" restou autorizada indiscriminadamente, sem a necessária observância dos ditames constitucionais e legais acerca do prévio licenciamento ambiental, do qual o EIA/RIMA é um dos passos imprescindíveis, haja vista tratar-se a queima da palha de atividade tipicamente poluente, tudo conforme já devidamente esclarecido.

Mais absurda ainda, quiçá imoral, é a "autorização tácita" para a prática da queima controlada esculpida no parágrafo único do artigo 6º do aludido decreto. E mais assustador ainda afigura-se o fato de o Estado de São Paulo tentar justificar as autorizações para a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

queima da cana concedidas pelos órgãos estaduais ao argumento de que as duas leis estaduais (Leis nºs 10.547/2000 e 11.241/2002) são praticamente cópias perfeitas do objurgado Decreto nº 2.661/98.

Em tais termos, a chamada “queima controlada” não pode ser adotada como alicerce para a prática da queima da palha da cana no presente caso, vez que o seu substrato legal, o mencionado Decreto nº 2.661/98, falece de patente vício de inconstitucionalidade, formal e material.

Formal porque, conforme já alinhavado, este decreto extrapolou o conteúdo da lei que objetivava regulamentar, ao passo que não mais admite o nosso ordenamento jurídico a figura do “decreto autônomo”.

De outro vértice, o vício inconstitucional material subsiste porque, ao “autorizar” indiscriminadamente o emprego do fogo nas práticas agropastoris e florestais, fê-lo sem exigir como condição para a autorização da queima o necessário estudo de impacto ambiental, tal como exigido pela CF/88, e sem o prévio licenciamento ambiental.

Deveras, este indigitado decreto revela-se isolado e em total discordância com toda a demais previsão legal sobre o tema. Isso porque, ressalte-se novamente, tratando-se de atividade poluente e extremamente danosa ao meio ambiente e à saúde pública, CAUSANDO IMPACTOS AMBIENTAIS REGIONAIS DESPROVIDOS DE QUALQUER BARREIRA, a despalha da cana-de-açúcar pela queima deve necessariamente ser precedida do inafastável licenciamento ambiental sob competência do IBAMA, a ser outorgada ao final, se o caso, a competente licença ambiental, não se cuidando de mera “autorização”, em que pesem entendimentos contrários.



PODER JUDICIÁRIO JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

A propósito, a já citada Resolução CONAMA N° 237/97 trata de bem definir o "licenciamento ambiental" - um procedimento administrativo -, bem como a "licença ambiental" - o ato administrativo, ou seja, uma das fases do licenciamento -, bem como estabelece também esta resolução os necessários requisitos e o procedimento para o ato final, a licença ambiental. É o que segue:

Art. 1° - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

III - Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

Art. 2° - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

[...]

Art. 3° - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

[...]

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação (Grifei).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

No que toca à jurisprudência sobre o tema ora em debate, o entendimento aqui esposado é corroborado por julgamento recente ocorrido no E. STJ (março de 2007), que, em sede de recurso especial, **reconheceu a ilicitude da queima da palha da cana sem a respectiva licença ambiental.**

Colaciono a ementa do ilustrativo julgado:

DIREITO AMBIENTAL. LAVOURA DE CANA-DE-AÇÚCAR – QUEIMADAS. CÓDIGO FLORESTAL. ART. 27.

1. Tratando-se de atividade produtiva, mormente as oriundas dos setores primário e secundário, o legislador tem buscado, por meio da edição de leis e normas que possibilitem a viabilização do desenvolvimento sustentado, conciliar os interesses do segmento produtivo com os da população, que tem direito ao meio ambiente equilibrado.

2. Segundo a disposição do art. 27 da Lei n. 4.771/85, é proibido o uso de fogo nas florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado no parágrafo único do mencionado artigo, que ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem.

3. Tendo sido realizadas queimadas de palhas de cana-de-açúcar sem a respectiva licença ambiental, e sendo certo que tais queimadas poluem a atmosfera terrestre, evidencia-se a ilicitude do ato, o que impõe a condenação à obrigação de não fazer, consubstanciada na abstenção de tal prática. Todavia, a condenação à indenização em espécie a ser revertida ao “Fundo Estadual para Reparação de Interesses Difusos” depende da efetiva comprovação do dano, mormente em situações como a verificada nos autos, em que a queimada foi realizada em apenas 5 hectares de terras, porção ínfima frente ao universo regional (Ribeirão Preto em São Paulo), onde as culturas são de inúmeros hectares a mais.

4. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 439.456/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 03.08.2006, DJ 26.03.2007 p. 217)

Em contramão a todo o entendimento aqui adotado, verifico que as “autorizações” que vêm sendo concedidas pelos órgãos do Estado de São Paulo aos usineiros e proprietários rurais para a prática da queima da palha não podem subsistir, pois afiguram-se irregulares.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

A primeira irregularidade já foi aqui explicitada em demasia. Na verdade, em virtude dos impactos ambientais regionais provocados pelas queimadas nos canaviais, a competência para a fiscalização desta atividade e conseqüente licenciamento ambiental é reservada ao IBAMA, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Logo, não podem os órgãos estaduais expedir eventual "autorização" para esta prática, sob pena de usurpação de competência.

E ainda que assim não fosse, a segunda irregularidade diz respeito à ausência do indispensável e prévio estudo de impacto ambiental, considerando-se, *in casu*, os impactos ambientais provocados pela prática da queima da palha. E não sendo realizado o devido licenciamento prévio pelos órgãos estaduais, surge a atribuição supletiva do IBAMA, nos termos do já mencionado artigo 10, *caput*, da Lei nº 6.938/81, cabendo a esta autarquia federal realizá-lo.

Nesse ponto, registro que, em resposta ao ofício encaminhado pelo Ministério Público Federal acerca das "autorizações" existentes para a realização das queimadas nos municípios abarcados por esta Subseção Judiciária de Araraquara (fls. 677/678), restringiu-se a CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) a responder que a autorização para a queima da palha de cana-de-açúcar é concedida pelo DEPRN. No mais, encaminhou ao Órgão Ministerial um arcabouço legislativo.

O DEPRN, por sua vez, informou peremptoriamente não existir EIA/RIMA para o processo de licenciamento da queima da palha da cana (fl. 711), apresentando, na ocasião, alguns documentos (fls. 707/710),



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

dos quais é possível aferir que as autorizações se resumem, no caso, a simples comunicações enviadas pelos interessados ao órgão estadual encarregado, para posterior anuência indiscriminada.

Já o IBAMA informou que, em cumprimento à sua atribuição supletiva, celebrou instrumentos de cooperação com os entes federados, para que estes exerçam as suas competências (fl. 703).

Por derradeiro, reputo necessário salientar, mais uma vez, que a decisão aqui postada não tem o condão e nem muito menos objetiva determinar a paralisação do processo produtivo dos derivados da cana-de-açúcar na região abrangida pela 20ª Subseção Judiciária Federal. A única proibição aqui expressa é quanto à manutenção da queima da palha da cana sem o prévio licenciamento ambiental, que, repita-se, deve ser feito pelo IBAMA. Assim, a atividade econômica encontra-se resguardada, devendo, todavia, proceder às necessárias adaptações em seu particular processo produtivo, de forma a não prejudicar o meio ambiente e, por conseqüência, garantir a esta e a futuras gerações a oportunidade de usufruir das benesses advindas do próprio desenvolvimento econômico.

No mais, de se registrar que estamos diante de uma inafastável encruzilhada, e a sociedade clama por posições corajosas por parte dos que a integram. O meio ambiente exige opção urgente, de modo que se mostra incabível e temerária a espera pelo longo tempo aprazado pelas leis do Estado de São Paulo para o fim das queimadas da palha da cana (fl. 1252). Afinal, os riscos ao meio ambiente, para além de iminentes, já se fazem presentes, motivo pelo qual medidas inibitórias dessa prática



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

perniciosa ao meio ambiente e à saúde da população não mais podem ser prorrogadas. E já é hora de o Poder Judiciário, atento a todas as questões envolvidas no caso, dar sua imprescindível colaboração, buscando uma resposta incisiva e única a toda essa problemática acerca das queimadas dos canaviais, não se afugentando e nem se apequenando diante de tão relevante matéria.

DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, forte nos argumentos acima expendidos e afigurando-se presentes os requisitos legais, **defiro a antecipação da tutela de mérito** requerida pelo MPF para:

a) suspender imediatamente a validade das autorizações já concedidas pelo Estado de São Paulo, CETESB, cujo objeto seja a queima controlada da palha da cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção Judiciária de Araraquara, restando, desde já, determinada a paralisação imediata dessa prática na região. Deverão os órgãos estaduais responsáveis expedir comunicação dessa ordem judicial a todos os beneficiários das aludidas autorizações, com comprovação nos autos no prazo legal para contestação;

b) em mesma direção, determinar ao Estado de São Paulo e à CETESB, através da coordenadoria de licenciamento ambiental e de proteção de recursos naturais, que se abstenham de novas "autorizações" ambientais para a prática da "queima controlada" da palha da cana-de-açúcar na área abarcada por esta 20ª Subseção Judiciária;

c) determinar ao IBAMA que promova com exclusividade o procedimento de licenciamento ambiental para a prática da queima da palha da cana-de-açúcar na região



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

abarcada pela Subseção Judiciária de Araraquara, sempre respeitando a exigência de EIA/RIMA e as demais etapas atinentes ao procedimento de licenciamento ambiental preconizadas no artigo 10, da Resolução CONAMA nº 237/97.

O descumprimento de qualquer dessas determinações acima implicará ao infrator a aplicação de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do artigo 461, § 4º, do CPC, a ser convertido em prol do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

E para melhor efetivar o cumprimento dessas decisões, determino à Secretaria deste Juízo que:

a) expeça ofício à Polícia Ambiental do Estado de São Paulo, com cópia desta decisão, para que promova uma campanha para divulgação das novas normas envolvendo a licença ambiental para a queima da palha da cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção entre os proprietários rurais da região e os produtores de derivados de cana, alertando-os de que eventual queima de palha da cana-de-açúcar desprovida de licença ambiental poderá configurar ilícito penal;

b) expeça ofício aos batalhões do Corpo de Bombeiros e às Delegacias da Polícia Civil de todas as cidades abrangidas por esta Subseção Judiciária, com cópia desta decisão, para que, em tomando conhecimento estes órgãos de eventual prática da queima ora vedada, seja, de forma imediata, comunicado este Juízo;

c) avise os Oficiais de Justiça desta Subseção, através da Central de Mandados, que, caso constatem eventual afronta aos termos desta presente decisão durante o cumprimento de suas diligências na área abrangida



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO DE SÃO PAULO

por esta Subseção Judiciária, seja este Juízo comunicado imediatamente, via certidão, para as providências cabíveis.

Cumpra-se. Publique-se. Intimem-se, observando o disposto no artigo 3º da Lei n.º 4.348/64, com redação dada pela Lei n.º 10.910/2004, em relação aos Réus.

Citem-se na forma legal, salientando que os réus deverão, no mesmo prazo para a contestação, manifestar-se sobre o pedido de ingresso no feito como assistente litisconsorcial realizado pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO – SIFAESP, pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DO AÇÚCAR NO ESTADO DE SÃO PAULO – SIAESP e pela UNIÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA DO ESTADO DE SÃO PAULO – UNICA (fls. 1225/1268), na forma prevista no artigo 51, do CPC.

Sem prejuízo, **ao SEDI**, para exclusão do polo passivo do DEPRN – DEPARTAMENTO ESTADUAL DE PROTEÇÃO DE RECURSOS NATURAIS.

Araraquara, 16 de março de 2009.

JOSÉ MAURÍCIO LOURENÇO
Juiz Federal Substituto