



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Processo n. 00020230720144036143  
Autor: Ministério Público Federal  
Ré: Estado de São Paulo, CETESB e IBAMA  
1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Limeira

## SENTENÇA TIPO A

### I. Relatório

Trata-se de **ação civil pública** movida pelo Ministério Público Federal em face de **Estado de São Paulo, CETESB e IBAMA**. Defende o autor, nos autos, interesses difusos, de relevante interesse social, que têm por objetivo a obtenção de tutela que cancele as **autorizações de queima controlada da palha de cana-de-açúcar nas plantações situadas na área de abrangência desta Subseção Judiciária de Limeira** e o impedimento de emissão de novas autorizações de queima sem as providencias necessárias.

Aduz o MPF, como **causa de pedir**, a existência de autorizações de **queima controlada** da palha de cana-de-açúcar, emitidas pelos dois primeiros réus, sem observância do licenciamento ambiental exigido pela Constituição Federal de 1988, além da ausência de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e de Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – EIA/RIMA.

Requer o autor: **(1)** que sejam **declaradas nulas todas as licenças e autorizações já expedidas** pela CETESB e pelo ESTADO DE SÃO PAULO tendo como objeto autorização para a queima controlada da palha cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção, paralisando-se, de forma imediata, as atividades de queima, seja em razão da ausência de estudo de impacto ambiental prévio, seja devido à ausência de licenciamento com base nas normas válidas; **(2)** que seja **determinado à CETESB e ao ESTADO DE SÃO PAULO, através de sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que se abstenham de conceder novas autorizações** para a queima controlada de palha de cana-de-açúcar compreendida por esta Subseção sem o precedente EIA/RIMA; **(3)** que **seja determinado ao IBAMA a obrigação de exercer, de forma direta e efetiva, a fiscalização** no tocante aos danos provocados à fauna silvestre pela prática da queima nas áreas compreendidas por esta Subseção; **(4)** que seja **determinado à CETESB e ao ESTADO DE SÃO PAULO que realize o cadastramento de todas as propriedades rurais**; e **(5)** Imposição de **multa diária** em caso de descumprimento da medida judicial.

Liminarmente, pleiteia a concessão da **tutela antecipada**, para que:

“1. sejam **suspensas** todas as licenças e autorizações já expedidas pela **CETESB** e pelo **ESTADO DE SÃO PAULO** tendo como objeto autorização para a queima



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL**

controlada da palha de cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção Judiciária de Limeira - SP, paralisando-se, de forma imediata, as atividades de queima, seja em razão da ausência de estudo de impacto ambiental prévio, seja devido à ausência de licenciamento com base nas normas válidas;

2. seja **determinado** à **CETESB** e ao **ESTADO DE SÃO PAULO**, através de sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que se **abstenham** de conceder novas licenças ambientais e autorizações, tendo como objeto autorização para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar da área compreendida por esta Subseção sem o cumprimento das normas jurídicas relativas à exigência de licenciamento específico e de prévio estudo de impacto ambiental (EIA) e elaboração de relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA), nos termos da Constituição Federal (art. 225), Lei 6.938/81 e da Resolução 237/97 do CONAMA. **Caso haja pedido de licenciamento da referida atividade**, que sempre se exija EIA/RIMA como condição para o licenciamento. Esse EIA/RIMA deverá ser abrangente, levando-se em consideração as consequências para a saúde humana, para a saúde do trabalhador, para áreas de preservação permanente, para os remanescentes florestais, para a flora e fauna, bem como as mudanças na atmosfera relacionadas ao efeito estufa e ao consequente aquecimento global. **No tocante à fauna**, requer-se sejam observadas, no que couber, as providências indicadas na Instrução Normativa 146/2007 do IBAMA, especialmente os procedimentos de levantamento, monitoramento, salvamento, resgate e destinação da fauna;

3. seja **determinado** ao **IBAMA** a obrigação de exercer, de forma direta e efetiva, a fiscalização no tocante aos danos provocados à fauna silvestre pela prática da queima na área compreendida por esta Subseção, seguindo-se os trâmites da legislação nacional pertinente, mormente a Lei 5.197/67 e a Instrução Normativa IBAMA nº 146/2007, adotando as providências necessárias a fim de evitar a destruição em massa de espécimes;

4. **Em caso de descumprimento da medida judicial** em qualquer de suas circunstâncias, requer desde já a imposição de **multa diária** em valores a serem fixados segundo o prudente arbítrio judicial, mas não inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

5. **Para dar suporte à medida judicial de antecipação dos efeitos da tutela pretendida**, que o **IBAMA** e a **Polícia Ambiental do Estado de São Paulo** realizem uma campanha para a divulgação, entre os proprietários rurais da região – inclusive usinas -, das novas normas envolvendo autorização para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção;

6. a **expedição de ofício** ao **Corpo de Bombeiros**, bem como à **Polícia Ambiental** da área de abrangência da Subseção de Limeira, comunicando-os o teor de eventual decisão de antecipação dos efeitos da tutela, para que, em tomando o conhecimento de queima vedada, seja, de forma imediata, comunicado o Juízo.”

Acompanham a inicial os documentos digitalizados no CD-ROM encartado à fl. 103.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

A **antecipação dos efeitos da tutela** foi concedida às fls. 109/113.

**Contestação do Estado de São Paulo** à fl. 135 e ss., aduzindo a legalidade de sua conduta administrativa, aos argumentos de que a interrupção abrupta das queimadas de cana de açúcar podem gerar risco de morte aos cortadores, além da lesão grave e irreversível à economia pública, na medida em que a proibição em causa eleva os custos da colheita com a perda da competitividade por parte dos produtores. Sustenta a legalidade do ato alvejado esteando-se na legislação federal e estadual que menciona, bem como na desnecessidade de EIA/RIMA e os danos que serão causados em razão de sua exigência. Frisa que não é possível cassar repentinamente as autorizações já concedidas, sendo necessário um tempo para a adaptação dos produtores. Argui, por fim, a inaplicabilidade da multa cominatória ao ente público. No bojo de sua defesa, sustenta sua ilegitimidade passiva.

O Estado de São Paulo **agravou** da decisão concessiva da tutela antecipada (fl. 186), sendo convertido em agravo retido pelo C. TRF3 (fl. 309).

O **IBAMA apresentou contestação** à fl. 226 e ss., deduzindo, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido e carência de ação, uma vez que o autor requer a adoção de medidas administrativas pelo Judiciário, ao obrigar o réu a fiscalizar outro ente e realizar campanha de divulgação de normas envolvendo a autorização versada na lide. Sustenta, ainda em preliminar, sua ilegitimidade passiva, eis que as licenças concedidas não tiveram a sua participação. No mérito, aduz ser impossível ao Judiciário proceder ao controle dos atos administrativos, bem como a supressão da competência de ente administrativo que possui, por lei, a atribuição para conceder tais licenças. Sustenta, ainda, violação ao princípio federativo, na medida em que a pretensão do MPF faz do IBAMA “corregedora” dos atos de outro ente federativo, inexistindo fundamento jurídico para obrigar ao contestante nos termos propostos na inicial. Averba a incidência de discricionariedade técnica dos atos da administração federal, não sindicável pelo Juidiciário. Argumenta ser prescindível o EIA/RIMA para as atividades alvejadas na exordial, inserindo-se sua realização no campo da discricionariedade administrativa, havendo outros estudos além daquele, sendo certo que o EIA/RIMA só tem cabimento quando presente atividade potencialmente causadora de significativa degradação ou impacto ambiental, sendo do órgão administrativo a competência para aferir tais aspectos. Por fim, insurge-se contra a realização de campanha para divulgação das normas pertinentes à matéria, tendo em vista o disposto no art. 3º da LICC.

Juntou cópia do agravo de instrumento por ele interposto (fl. 264), no



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL**

qual foi indeferido o efeito suspensivo (fl. 402-v).

A **CETESB contestou** à f. 310 e ss., aduzindo a legalidade de sua conduta administrativa, a constitucionalidade da legislação federal e estadual de regência e a necessária eliminação gradativa – e não abrupta – da queima, sob pena de abalar o desenvolvimento econômico e ausência de impacto ambiental significativo a ensejar o EIA/RIMA.

À fl. 360, deu-se vista ao autor sobre as contestações, bem como determinou-se às partes manifestarem-se **em provas**.

**Réplica** do autor à fl. 362e ss.

As partes não protestaram pela produção de **provas**.

Os autos vieram-se à conclusão.

**É o relatório. DECIDO.**

## **II. Fundamentação**

**Julgo antecipadamente a lide**, nos termos do art. 330, I, do Código de Processo Civil.

### **I.1. Das preliminares**

Embora heterotópica a alegação, *ex vi* do art. 301 do CPC, aduz o **Estado de São Paulo** sua **ilegitimidade passiva**, haja vista que a competência para licenciar a atividade combatida na inicial é da CETESB, não mais se constituindo em atribuição de órgão encartado em sua estrutura administrativa, como outrora.

Razão não lhe assiste, pois, **conforme melhor se analisará abaixo**, a **competência ambiental** é comum aos três entes da Federação, de modo que a omissão de uns aciona a responsabilização conjunta de todos quantos estejam vinculados a curar pelo **interesse público** consistente no meio ambiente saudável.

O **IBAMA**, por seu turno, argui a **impossibilidade jurídica do pedido**, uma vez que o autor requer sejam adotadas medidas administrativas **pelo Judiciário**, ao obrigar o réu a fiscalizar outro ente e realizar campanha de divulgação de normas envolvendo a autorização versada na lide.

O **controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**, inclusive a implementação de políticas públicas, não resulta ofensivo à separação



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

dos Poderes, sendo possível quando não se refira ao mérito do ato administrativo, mas à sua legalidade. Neste sentido:

“[...] O Judiciário não pode, sob o argumento que está protegendo direito coletivos, determinar a expedição de atos administrativos. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário está vinculado a perseguir a atuação do agente público em campo de obediência** aos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade, da finalidade e, em algumas situações, o controle do mérito. **As obrigações de fazer permitidas pela ação civil pública não têm força de quebrar a harmonia e independência dos Poderes.** - Remessa oficial e apelações desprovidas.” (TRF3, APELREEX 09005986420054036100, Rel<sup>a</sup> Des<sup>a</sup> Fed. Mônica Nobre, e-DJF3 Judicial 1 DATA:06/11/2014. Grifei).

“ADMINISTRATIVO. MILITAR. **EXAME DO ATO ADMINISTRATIVO. LIMITES.** 1. O processo administrativo não tem os rigores rituais dos procedimentos judiciais, bastando que, dentro do princípio do informalismo, atenda às normas pertinentes ao processo e à defesa do acusado (Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo Brasileiro, 14<sup>a</sup> ed., RT, 1989, p. 587). Pertinente, ao caso, o magistério de PAUL DUEZ e GUY DEBEYRE, em sua obra clássica, verbis: "Toujours dans le même esprit le Conseil d'Etat a décidé que la communication doit avoir un effet utile pour l'agent, c'est-à-dire lui permettre de se défendre. (...) Cette interprétation libérale n'est pas sans limites. La communication ne doit pas permettre au fonctionnaire de gêner, de retarder ou d'empêcher la marche de la procédure disciplinaire ou des services publics. (...) Il ne doit pas aboutir à mettre l'Administration à la discrétion de l'agent; il suffit que le fonctionnaire ait été averti qu'une action disciplinaire est engagée contre lui pour qu'il ait à consulter son dossier; s'il néglige ou s'il refuse de le faire, on pourra passer outre et poursuivre la procédure." (in Traité de Droit Administratif, Librairie Dalloz, Paris, 1952, p. 682, n. 937). Com efeito, **a jurisprudência da Suprema Corte, desde épocas mais remotas, sempre se manifestou de forma reservada sobre o exame pelo Judiciário das decisões proferidas pela Administração Pública** no âmbito do processo administrativo-disciplinar, **limitando-se o Judiciário a examinar a sua legalidade, apenas**, e não a revisar ou discutir as provas colhidas pela Comissão Disciplinar, bem como a justiça ou injustiça da punição aplicada ao servidor público. [...] Daí, a orientação jurisprudencial indicada pelo recorrente a fls. 62 a 63, bem expressa por Carvalho Mourão, in verbis: "**No exame dos atos administrativos o Judiciário se limita a considerá-los sobre o estricto ponto de vista de sua legalidade**, não de seu mérito intrínseco, ou seja, da sua justiça ou injustiça". (...)” (in RDA 155/75). [...]” (TRF4, AC 00025622020074047006, Rel. Des. Fed. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E. 17/03/2010. Grifei).

Ora, no caso em tela, **não pretende o autor a incursão do Judiciário nos critérios de conveniência e oportunidade** em que radica a discricionariedade administrativa. **O que pretende, de fato, é a submissão da Administração à Constituição Federal**, o que significa dizer: cuidar-se-á aqui, apenas, da verificação da **legalidade** do ato, o que é perfeitamente possível ao Judiciário, sob pena de se transformar a discricionariedade – que se posiciona nos quadrantes da Lei – em arbitrariedade, que se afasta da Lei.

Sustenta o réu, ainda, sua **ilegitimidade passiva**, pois as licenças alvejadas não tiveram sua participação. Aqui também se insere a complexa questão atinente à divisão de competências em matéria ambiental, confundindo-se com o mérito, constituindo-se em matéria que será adiante examinada.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**Assim sendo, rejeito as preliminares.**

## II. 2. Do mérito

Os argumentos defensivos aduzidos pelos réus – que, **em momento algum, negam os fatos** – não se mostram capazes de afastar as conclusões inicialmente colacionadas na decisão que antecipou os efeitos da tutela.

Pois bem.

A **questão central** posta na lide lastreia-se, sinteticamente, no questionamento seguinte: é possível aos órgãos ambientais estaduais, competentes para autorizar a prática de queimadas de palha de cana de açúcar, liberarem referidas queimadas sem o **prévio estudo de impacto ambiental** e de **relatório de impacto ao meio ambiente** (EPIA/RIMA)?

A resposta, como passo a analisar, é desenganadamente negativa.

Senão vejamos.

A Constituição Federal, em seu art. 225, positiva o **direito fundamental** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbindo ao Poder Público a **exigência de estudo prévio de impacto ambiental quando da autorização para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental**. Eis o texto legal:

“Art. 225. Todos têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, **incumbe ao Poder Público**:

IV - **exigir**, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade;” (Grifei).

O estudo prévio de impacto ambiental, assim como o relatório de impacto ao meio ambiente (**EPIA/RIMA**) constituem-se em instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, revelando-se indispensáveis às licenças concedidas às atividades potencialmente degradantes, como sói ser a poluição da atmosfera. Por seu turno, a Lei 6.938/81 especifica os elementos conceituais da **poluição**, *verbis*:

“Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

III - **poluição**, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;" (Grifei).

Tal quadro normativo já se mostra suficientemente idôneo à corroboração das teses autorais.

De fato, de toda a documentação acostada aos autos, bem como do quanto deduzido pelos réus em suas defesas, depreende-se que **o Estado de São Paulo e a CETESB não vêm exigindo a apresentação de EPIA/RIMA para a autorização de queima de palha de cana de açúcar na região de Limeira.**

Ora, a atividade de queima de palha de cana subsume-se à categoria dos atos que, iniludivelmente, caracterizam-se como **potenciais degradadores do meio ambiente**, espraiando seus efeitos deletérios para o âmbito da atmosfera, da biota, dos recursos hídricos, da fauna e, até mesmo, junto ao Sistema Único de Saúde, com repercussões negativas sobre sua operacionalização.

A propósito, assim leciona **PAULO AFFONSO LEME MACHADO**:

“Levantamentos epidemiológicos sistematizados, que estão sendo realizados em 21 cidades da região canavieira de Ribeirão Preto, mostram que **as Doenças do Aparelho Respiratório contribuem com percentual elevado de internações hospitalares dessas cidades.** Pelos dados disponíveis parece inquestionável que algumas cidades da região canavieira do Estado de São Paulo já mostram alguns **sinais de deterioração da qualidade do ar, pelo aumento da concentração de poluentes na época das queimadas dos extensos canaviais da região**’- como afirma o Prof. José Carlos Manço.” (*in* Direito Ambiental, 16ª ed., p. 557. Grifei).

Em seguida, continua o emérito jurista:

“Não tenho nenhuma dúvida em afirmar que a poluição atmosférica (constituída por gases e material particulado) provocada pela **queima dos canaviais** que circundam as cidades da região canavieira de Ribeirão Preto, **põem em risco a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas e da coletividade**” (ob. cit., p. 558. Grifei).

E assim arremata o autor:

“Aplica-se, na matéria atinente à poluição atmosférica, o **princípio da ‘precaução’**, já esposado pelo Brasil nos acordos internacionais da Convenção de Viena e no Protocolo de Montreal. **Se dúvida ponderável houver, da potencialidade dos danos das queimadas referidas, não se devem procrastinar as medidas de prevenção [...]**”

-----  
“**Não é preciso que um ato administrativo proíba a queimada da palha da cana-de-açúcar, para que esse procedimento seja entendido como ilegal. A ilegalidade decorre da própria conceituação de poluição contida na Lei 6.938/81,**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

art. 3º, III, e alíneas. Destarte, acreditamos que nenhuma autoridade pública teve o despudor de outorgar autorização e/ou licença para essas queimadas. E **se tais autorizações tiverem sido emitidas, nulas serão de pleno direito, pela sua manifesta ilegalidade**". (ob. cit., p. 559. Grifei).

O escólio do insigne jurista ajusta-se à perfeição ao caso em tela, na medida em que as queimadas que estão sendo autorizadas pelos dois primeiros réus na região de Limeira não contam com o prévio EPIA/RIMA, considerada a **inconstitucional legislação estadual**.

**Igualmente inconstitucional** se afigura a disposição contida no Decreto 2.661/98, ao positivar a denominada "**queima controlada**" nos seguintes termos:

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

A Constituição Federal, ao exigir, para instalação de obra ou atividade **potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente**, estudo prévio de impacto ambiental, consagrou **norma coagente** que, embora seja regulada em Lei, não pode ser por esta última suprimida ou amesquinhada. É dizer: **sempre que se faça presente o potencial risco de degradação ambiental, o estudo prévio do respectivo impacto revela-se condição indispensável e irrenunciável à autorização ou licença para a prática da respectiva atividade, sob pena de nulidade de pleno direito**, como averba o jurista acima citado.

Nesse diapasão, parece-me inquestionável que **a atividade de queima de palha de cana de açúcar**, porque indissociável de potencialíssimos e comprovados riscos ao meio ambiente em sua integralidade, **não pode, em nenhuma hipótese, prescindir do EIA/RIMA**, sob pena de nulidade de pleno direito por frontal violação à Lei Maior.

**E nem se diga**, como faz o IBAMA, **que, como a indigitada atividade não consta do rol plasmado no art. 2º da Resolução Conama nº 001/86, seria dispensável aquele estudo**. **Nada mais equivocado**, tendo em vista que o *caput* do artigo em comento termina com a expressão "*tais como*", de onde se lhe infere o caráter meramente exemplificativo.

Ora, **não lograram os réus qualquer êxito em provar nos autos a ausência do significativo impacto ambiental** gerado pela queima de palha de cana de açúcar, tendo plena incidência os **princípios da precaução e da prevenção**, mormente à luz da prova produzida pelo autor, que bem espelha a presença do adjetivo "significativa" à degradação ambiental decorrente da prática combatida. Tampouco demonstraram a adoção de providências substitutivas do





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

EPIA/RIMA, **eficazes como este**. Consectariamente, em caso de dúvida, há de prevalecer a proteção do ambiente. Por outro lado, **as alegações do autor acabaram por assumir, no curso da lide, ainda maior concretude, tendo sido comunicado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, à fl. 306, a ocorrência de “incêndio em palha de cana de açúcar no SÍTIO PRIMAVERA”, em Limeira; isto mesmo após a concessão, em caráter de urgência, da tutela antecipada por este Juízo**, o que só vem a confirmar os receios que conduziram este Magistrado a deferir, de plano, o pleito da parte autora.

No embate entre o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado e o direito de exploração patrimonial, a relação de precedência repousa, inquestionavelmente, sobre aquele primeiro, na medida em que **a vida na Terra só é possível quando e enquanto existentes condições ambientais mínimas que lhe deem suporte**, sendo certo que sem vida não há patrimônio, nem empresa, nem lucro ou prejuízo, porquanto **a vida é condição de possibilidade à permanência da sociedade e tudo o que nela se encerra**. Neste diapasão, a proteção ao ambiente salutar e íntegro constitui-se em elemento indispensável à sobrevivência das presentes e futuras gerações, revelando-se em grave dever que repousa sobre todos e cada um.

É sob a inspiração de tal cenário que o Direito Ambiental exsurge como fator indispensável à sociedade hodierna, onde, mais que nunca, a atuação do homem sobre a natura vem implicando drásticas consequências, em seu próprio prejuízo e das vindouras gerações. **Daí a crucial importância dos instrumentos concretizados na legislação ambiental**, de onde ressaí a salutar exigência, radicada na Constituição Federal, do necessário EPIA/RIMA como condição *sine qua non* à realização de atividades tendentes à degradação da natureza.

De fato, o EIA/RIMA constitui corolário natural dos **princípios da precaução e da prevenção**, os quais se erigem como autênticos dogmas do Direito Ambiental e expressam-se como faces da peculiar forma de manifestação da natureza quando confrontada com as nocivas – ou potencialmente nocivas – atividades empreendidas pelo homem em sua insaciável sede de lucro.

Por tais razões é que se extrai a fundamentalidade do direito ao meio ambiente, constituindo-se os instrumentos da política nacional do meio ambiente em elementos indispensáveis postos à sua concretização, sob pena da Constituição reduzir-se à mera “**folha de papel**”, no dizer do velho Lassale.

Diante de tal quadro, exsurge inconstitucional a atuação dos 1º e 2º réus, na medida em que, **confessadamente**, estão procedendo a autorizações de queimadas de palha de cana de açúcar sem atendimento aos reclames constitucionais.

A propósito, importa consignar o entendimento sedimentado no Superior Tribunal de Justiça, plasmado no seguinte precedente:

“DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CANA-DE-AÇÚCAR. QUEIMADAS. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 4771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. QUEIMA DA PALHA DE CANA. EXISTÊNCIA DE



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL**

REGRA EXPRESSA PROIBITIVA. EXCEÇÃO EXISTENTE SOMENTE PARA PRESERVAR PECULIARIDADES LOCAIS OU REGIONAIS RELACIONADAS À IDENTIDADE CULTURAL. INAPLICABILIDADE ÀS ATIVIDADES AGRÍCOLAS INDUSTRIAIS.

1. O **princípio da precaução**, consagrado formalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92 (ratificada pelo Brasil), a **ausência de certezas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental. Na dúvida, prevalece a defesa do meio ambiente.**

2. A situação de tensão entre princípios deve ser resolvida pela ponderação, fundamentada e racional, entre os valores conflitantes. Em face dos princípios democráticos e da Separação dos Poderes, é o Poder Legislativo quem possui a primazia no processo de ponderação, de modo que o Judiciário deve intervir apenas no caso de ausência ou desproporcionalidade da opção adotada pelo legislador.

3. O legislador brasileiro, atento a essa questão, disciplinou o **uso do fogo no processo produtivo agrícola**, quando prescreveu no art. 27, parágrafo único da Lei n. 4.771/65 **que o Poder Público poderia autorizá-lo em práticas agropastoris ou florestais desde que em razão de peculiaridades locais ou regionais.**

4. Buscou-se, com isso, compatibilizar dois valores protegidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o meio ambiente e a cultura ou o modo de fazer, este quando necessário **à sobrevivência dos pequenos produtores** que retiram seu sustento da atividade agrícola e que não dispõem de outros métodos para o exercício desta, que não o uso do fogo.

5. **A interpretação do art. 27, parágrafo único do Código Florestal não pode conduzir ao entendimento de que estão por ele abrangidas as atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ou seja, exercidas empresarialmente**, pois dispõe de condições financeiras para implantar outros métodos menos ofensivos ao meio ambiente. Precedente: (AgRg nos EDcl no REsp 1094873/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04/08/2009, DJe 17/08/2009).

6. Ademais, **ainda que se entenda que é possível à administração pública autorizar a queima da palha da cana de açúcar em atividades agrícolas industriais, a permissão deve ser específica, precedida de estudo de impacto ambiental e licenciamento**, com a implementação de medidas que viabilizem amenizar os danos e a recuperar o ambiente, Tudo isso em respeito ao art. 10 da Lei n. 6.938/81. Precedente: (REsp 418.565/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 29/09/2010, DJe 13/10/2010).

Recurso especial provido." (STJ, REsp 1.285.463 – SP, Rel. Min. Humberto Martins, DJe: 06/03/2012. Grifei).

**Quanto ao IBAMA**, 3º réu nesta ação, segundo averba o autor sua legitimação passiva se justifica em razão da degradação que as queimadas acarretam ao **Rio Piracicaba**, provenientes, dentre outros, da **chuva ácida** que se espraia por **toda a região**, sendo certo que **referido rio, por percorrer mais de uma região, é federal.**

**Ademais**, em que pese a discriminação das **competências administrativas** disposta na Lei Complementar 140/11, de onde se infere que as licenças ou autorizações a que se referem os autos constituem atribuição dos Estados, **não me parece razoável entender que tal significa a exclusão da**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**competência suplementar da União**, mediante seus órgãos ou autarquias – no caso, o IBAMA -, porquanto tal exegese se antagonizaria com o quanto positivado nos incisos VI e VII do art. 23 da Carta Magna. Isto porque, este dispositivo constitucional consagra a **competência (administrativa) comum** entre os três entes da Federação para curar pelas matérias ali enumeradas, de onde se deduz que, ainda que a LC 140, editada nos termos de seu parágrafo único, disponha sobre a partilha de competência, isto não significa – sob pena de se fazer tábula rasa do **federalismo de cooperação** estatuído na Lei Maior -, que a União não permaneça vinculada à proteção dos bens mencionados nos incisos do art. 23, **devendo curar por eles, ao menos supletivamente, quando ausente ou deficiente a atuação dos demais entes**. Esclarecedora, a respeito, é a lição de **JOSÉ AFONSO DA SILVA**, que assim pontifica:

“Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da **realização material**, [...], a **competência** se distingue em: [...] (c) **comum, cumulativa ou paralela**, reputadas expressões sinônimas, **que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra**, que pode assim ser **exercida cumulativamente (art. 23)**” (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 28º ed., p. 481. Grifei).

Em sede pretoriana, assim já se decidiu:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POTENCIAL DANO AMBIENTAL. PORTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. A Lei nº6.938/81, com as alterações advindas pela Lei nº 7.804/89, afirmou a necessidade de prévio licenciamento ambiental para "construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores", bem como os capazes de "causar degradação ambiental", **por parte do IBAMA, "em caráter supletivo"** ( art. 10). No caso, trata-se de intervenção física com efeitos sobre a Bacia da Babitonga, que pertence ao mar territorial, "pois é formada por uma reentrância na costa, enquadrando-se na delimitação do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.617/93" ( RSE 2003.72.01.001412-0, Rel. Desembargador Federal Tadaaqui Hirose, DJU 03-03-2004). E a doutrina constitucional tem se orientado no sentido de que o interesse ambiental preponderante indicará o ente federativo competente ( MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, p. 276; SILVA, José Afonso da. Curso de Direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, p. 50) e não há dúvidas de que impactos sobre a zona costeira ou sobre o mar territorial configuram interesse que ultrapassa o meramente local ou regional.” (TRF4, AC 5006246-20.2011.404.7201, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Maria Lúcia Luz Leiria, juntado aos autos em 10/08/2012).

Tenho que, embora tenha sido revogado o antigo Código Florestal (Lei 7.804/89), o qual previa, em seu art. 10, aduzido no sobredito aresto, a **competência suplementar do IBAMA** nos casos em que deficiente a atuação dos Estados ou Municípios, o mesmo não fazia mais que explicitar uma decorrência do sistema de competência, em matéria ambiental, já adrede disciplinada na Constituição Federal, plasmada, com ares de generalidade, no multicitado art. 23 (**competência comum, cumulativa ou paralela**, na lição de José Afonso da Silva).



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Inobstante tal cenário, insistem os réus em argumentar que a **abrupta interrupção** do ato lesivo combatido nos autos gerará **efeitos econômicos negativos, inclusive com risco de desemprego**, porquanto os produtores necessitariam de um tempo maior para adaptarem sua estrutura produtiva e, não logrando êxito em fazê-lo diante dos custos da produção, teriam de proceder a demissões.

A mim me parece que argumentos de tal jaez já não mais são comportados na atual condição humana na Terra, revelando-se falaciosos, notadamente em face do **espírito do tempo (Zeitgeist)** que anima o mundo atual. Ora, **o progresso econômico, o emprego, o lucro, etc., não podem ser obtidos às custas do futuro do próprio planeta e da saúde de seus habitantes**. Afinal de contas, de nada adiantará uma economia avantajada e uma considerável massa de trabalhadores empregados, em um meio ambiente que não lhes propicie dignas condições de sobrevivência. A economia e o emprego não podem ser um fim em si mesmos, sob pena de consubstanciarem verdadeiro **“ouro de tolo”**. **Ademais**, o meio ambiente equilibrado não interessa, egoisticamente, apenas às presentes gerações, a todos cabendo preservá-lo para as futuras que nos sucederão, não sendo lícito deixar-lhes por herança um ambiente natural que amesquinhe a não mais poder sua qualidade de vida ou, o que é pior, sua possibilidade de vida. Não é demais lembrar, nesse passo, que **a preocupação com o ambiente sadio não se limita a um território ou a um Estado, mas se constitui em objeto de preocupação mundial**, o que vem encontrando expressão nos tratados internacionais que vêm sendo celebrados sobre o tema, alguns dos quais em que o próprio Brasil é signatário.

Interessante notar que os réus, **em momento algum**, infirmam as alegações autorais no que concerne aos deletérios efeitos causados pelas queimadas, chegando mesmo a admitir que “[...] *o que se pretende é a mecanização total da colheita da cana-de-açúcar, de forma que não se prejudique a população que se encontra nas imediações das plantações [...]*” (fl. 336). Contudo, **pretendem justificar os meios pelos fins (econômicos)**, o que é absurdo.

Dessa forma, os argumentos defensivos incorrem em verdadeira **inversão de valores**, na medida em que os contestantes conferem maior importância ao acessório (economia, emprego, etc.) do que ao principal, que é o meio ambiente indispensável à eficaz e inteligente fruição de tais benesses, porque condição de sua própria possibilidade. Ora, **em se tratando do direito fundamental ao meio ambiente, os fins não justificam os meios**.

**E nem se diga que tais argumentos seriam extrajurídicos**. Absolutamente, pois tais preocupações nada mais são do que **valores** integrantes da pauta axiológica positivada na própria Constituição Federal nos dispositivos supratranscritos.

O Estado de São Paulo chega a afirmar que **a proibição da queimada da palha de cana gerará riscos de vida aos trabalhadores**, porque estes mesmos podem, até com cigarros, atear fogo (incontrolado) na palha, além de serem



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

cortados por esta ou serem vítimas de animais. O que pretende o réu é substituir riscos **individuais**, que podem ser prevenidos com medidas educativas promovidas pelos empregadores, com a adoção de cuidados operacionais e com o uso de roupas especiais, por um risco **universal**, que só pode ser elidido com a interrupção da atividade. A pretendida legitimação da prática, assim, soa absurda. Isso sem falar que **sobre a fauna também repousa a proteção constitucional**, não sendo concebível que o ser humano se desumanize tanto a ponto de reputar legítimos os danos aos animais tais como os que são retratados nas fotografias de fl. 38.

O Estado de São Paulo aduz, outrossim, que **o EIA/RIMA seria dispensável, pois sua exigência equivaleria a “repetir o mesmo processo de estudo já realizado pelo próprio órgão público estadual especializado na matéria”** (fl. 152. Grifei). Nada mais absurdo, na medida em que a pretensa equiparação ontológica entre um estudo e outro contrapõe-se à própria alegação da inviabilidade e da negatividade decorrentes da exigência do EIA/RIMA. Se os estudos alegadamente realizados tivessem idêntica consistência deste último, razões não existiriam para os temores propagados pelo réu em sua realização.

Tampouco lhe socorre a assertiva de que a realização daquele estudo, dadas as peculiaridades da atividade, seriam **impraticáveis**; é a Administração que deve se adaptar para a preservação do meio ambiente, na medida em que não nos é lícito esperar que o meio ambiente se adapte às dificuldades vivenciadas pela Administração, muitas vezes geradas pela ineficiência dos órgãos administrativos e má gestão dos recursos públicos. Importante consignar que **não é a dimensão de um empreendimento que pode servir de régua para a preservação do meio ambiente, mas sim os potenciais ou efetivos danos que a respectiva atividade pode acarretar**.

Por fim, impende considerar o descompasso entre a alegação central do réu, de que a exigência do EPIA/RIMA conduzirá a um quadro de deficiência econômica, e os quadros por ele mesmo juntados à sua contestação, de onde se observa que as áreas sem fogo ultrapassam as em que há seu uso, de onde se conclui pela insubsistência do alegado **caos econômico**, hiperdimensionado pelo Estado contestante.

No que tange à alegação do IBAMA, no sentido da ausência de norma que o obrigue a proceder à **campanha de divulgação** tal como requerida na exordial, também carece de fundamento idôneo, na medida em que o Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente à Lei 7.347/85 por força de seu art. 19, autoriza o juiz a adotar amplo leque de medidas, não taxativamente descritas em Lei, visando à efetivação da tutela específica ou a obtenção de resultado prático equivalente. Eis o texto legal:

“Art. 461. [...]”

§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, **determinar as medidas necessárias, tais como** a imposição de multa por tempo de atraso, busca e



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL**

apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.” (Grifei).

Por outro lado, enquanto o art. 3º da LICC é norma de direito material que tem por escopo, mediante a adoção de uma ficção jurídica, possibilitar a responsabilização pessoal pelo descumprimento da lei, a norma extraída do mencionado dispositivo do CPC é processual e tem por fim a efetivação da tutela específica ou a obtenção de resultado prático a esta equivalente. No caso em tela, a obrigação de fazer alvejada pelo réu colima, **ao lado das demais medidas postuladas na inicial**, à efetivação da tutela específica pleiteada pelo autor.

**De qualquer modo**, a obrigação em apreço decorre do **princípio da publicidade** a que se acha adstrita a Administração Pública por força do art. 37 da CF, *verbis*:

“Art. 37. A **administração pública** direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte.” (Grifei).

No tocante à alegada impossibilidade de se impor **multa diária** a ente público, assim já decidiu o STJ:

“TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ART. 535 DO CPC. RECURSO REPETITIVO. INVIABILIDADE. *ASTREINTES*. SÚMULA 7 DO STJ. SOBRESTAMENTO. ÂMBITO DO STJ.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.
2. Não configura contradição afirmar a falta de prequestionamento e afastar indicação de afronta ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que é possível o julgado se encontrar devidamente fundamentado sem, no entanto, ter decidido a causa à luz dos preceitos jurídicos desejados pela postulante. Precedentes do STJ.
3. **O valor fixado como *astreinte* não se mostra exorbitante ou irrisório, mas apto a atingir o seu escopo, que é de desestimular a recalcitrância do ente público em fornecer o medicamento de que a recorrida necessita com urgência**, conforme constou do acórdão objurgado. Reapreciar os fatos e as provas encontra óbice na Súmula 7/STJ.
4. É pacífico o entendimento no STJ de que, escolhido o Recurso Especial para ser julgado no rito dos repetitivos (art. 543-C do CPC), não haverá sobrestamento dos recursos que tramitam no STJ. Precedente da Corte Especial: AgRg nos EDcl nos EREsp 1.352.046/RS, Rel. Ministro Sidnei Beneti, Corte Especial, DJe 3.2.2014).
5. Agravo Regimental não provido.” (STJ, AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 678.714 – PE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe: 30/06/2015. Grifei).

De fato, **além da legislação vigente não fazer distinção** entre os destinatários dos poderes executórios do Juiz, não se vislumbram razões legítimas a respaldar a tese esgrimada pelo réu, na medida em que **é a recalcitrância do ente público em cumprir determinações judiciais que viola o interesse público, vindo ao encontro deste o uso das medidas processuais cabíveis a fim de afastar o descumprimento do quanto decidido pelo Judiciário. Ademais**, o descumprimento de decisões judiciais pela Administração Pública constitui-se em



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

situação que em muito excede a **razoabilidade**, ostentando ainda maior gravidade que o descumprimento encetado por particulares, porquanto se revela como verdadeira afronta do Estado em face do próprio Estado, a denotar inadmissível autofagia.

Derradeiramente, **friso que normas estaduais, a exemplo do Decreto nº 47.700/03, em nada alteram a argumentação que venho de expor**, porquanto desalinhadas com a Constituição Federal e com os tratados internacionais que cuidam do tema ambiental, **tendo em vista que as restrições à queima, ali constantes, não vêm logrando êxito em reduzir satisfatoriamente os efeitos negativos das queimadas.**

Por todas essas razões, revela-se patente que a linha argumentativa dos réus, no sentido de sobrepor à vida o econômico, que da primeira é acessório, contraria a **ética universalmente vigente**, contrastando-se, **como já frisei acima**, com o **espírito do tempo (Zeitgeist) em que vivemos.**

Adianto que não cabe **condenação em honorários advocatícios** em favor do Ministério Público em sede de Ação Civil Pública, a teor do entendimento sufragado no C. STJ:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. DANO AO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ACÓRDÃO RECORRIDO COM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. CONDENAÇÃO DOS RÉUS EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Hipótese em que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia. Ação Civil Pública imputando obrigação de fazer à Municipalidade à luz de fundamentos constitucionais (arts. 3º, 37, § 6º, 182, § 1º, e 225 da CF/1988), cuja apreciação, em se tratando de recursos extremos, é da competência do Supremo Tribunal Federal. 2. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que, **quando a Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público for julgada procedente, descabe condenar a parte vencida em honorários advocatícios**. Ressalva do ponto de vista do Relator. 3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (STJ, RESP 200800521460, Rel. Min. Hermann Benjamin, DJE DATA:24/09/2009. Grifei).

### III. Dispositivo

Posto isso, extingo o processo nos termos do art. 269, I, do CPC, e **JULGO PROCEDENTE** o pedido, para:

**1. declarar** a nulidade de todas as licenças e autorizações já expedidas pela CETESB e pelo ESTADO DE SÃO PAULO tendo como objeto a autorização para a queima controlada da palha cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção (**Araras, Conchal, Cordeirópolis, Engenheiro Coelho, Estiva Gerbi, Iracemápolis, Leme, Limeira e Mogi Guaçu**);



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**2. determinar à CETESB e ao ESTADO DE SÃO PAULO**, este através de sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que se **abstenham** de conceder novas licenças ambientais e autorizações, tendo como objeto a autorização para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção (**Araras, Conchal, Cordeirópolis, Engenheiro Coelho, Estiva Gerbi, Iracemápolis, Leme, Limeira e Mogi Guaçu**), sem o cumprimento das normas jurídicas relativas à exigência de licenciamento específico e de prévio estudo de impacto ambiental (EIA) e elaboração de relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA), nos termos da Constituição Federal (art. 225), Lei 6.938/81 e da Resolução 237/97 do CONAMA. **Caso haja pedido de licenciamento da referida atividade**, deverá ser sempre exigido o competente EIA/RIMA como condição para o licenciamento. Esse EIA/RIMA deverá ser abrangente, levando-se em consideração as consequências para a saúde humana, para a saúde do trabalhador, para áreas de preservação permanente, para os remanescentes florestais, para a flora e fauna, bem como as mudanças na atmosfera relacionadas ao efeito estufa e ao consequente aquecimento global. **No tocante à fauna**, deverão ser observadas, no que couber, as providências indicadas na Instrução Normativa 146/2007 do IBAMA, especialmente os procedimentos de levantamento, monitoramento, salvamento, resgate e destinação da fauna;

**3. determinar** ao IBAMA que exerça, de forma direta e efetiva, a fiscalização no tocante aos danos provocados à fauna silvestre pela prática da queima na área compreendida por esta Subseção, seguindo-se os trâmites da legislação nacional pertinente, mormente a Lei 5.197/67 e a Instrução Normativa IBAMA nº 146/2007, adotando as providências necessárias a fim de evitar a destruição em massa de espécimes; e

**4. determinar** à CETESB e ao ESTADO DE SÃO PAULO que realizem o cadastramento de todas as propriedades rurais ocupadas com a cultura canavieira, verificando se estão sendo cumpridas as prescrições deferidas por este Juízo, diretamente e/ou com auxílio da Polícia Militar Ambiental.

**Em caso de descumprimento da presente decisão**, fixo, desde logo, **multa diária** no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), o qual poderá ser revisto caso haja tenaz resistência em seu cumprimento.





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**Confirmo a decisão que antecipou os efeitos da tutela.**

**Comunique-se ao E. Tribunal Regional Federal da Terceira Região acerca desta decisão, tendo em vista agravos de instrumento lá interpostos.**

**Condeno** os réus nas custas processuais, *pro rata*.

**Sentença** sujeita a reexame necessário.

PRI.

Limeira, de agosto de 2015.

**MARCELO JUCÁ LISBOA**  
Juiz Federal Substituto