

2ª VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO CARLOS/SP.**Ação Civil Pública nº 2008.61.15.001195-7****Autores:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO.**Réus:** ESTADO DE SÃO PAULO, CETESB e IBAMA.**Juiz Federal:** ALEXANDRE BERZOSA SALIBA.**Ato:** Decisão interlocutória.**Data:** 10 de setembro de 2008.

VISTOS.

Cuida-se de ação civil pública, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**, em face do **ESTADO DE SÃO PAULO, CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental e do INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA**, objetivando, em síntese, a obtenção de tutela que cancele as autorizações de queima controlada da palha de cana-de-açúcar nas plantações sitas na área de abrangência desta Subseção de São Carlos, emitidas pelas duas primeiras rés, bem assim a assunção do licenciamento pela última, além da exigência de estudo de impacto ambiental previamente a tal prática, ante os seus efeitos perniciosos ao meio ambiente e à vida de uma maneira geral.

Narra a inicial que nesta Subseção de São Carlos, a qual abrange 11 cidades, incluindo a cidade de São Carlos, há centenas de propriedades agrícolas que se dedicam de maneira exclusiva à cana-de-açúcar. Referidos produtores, no final do ciclo produtivo da cana, com o objetivo de facilitar o corte, se valem da denominada queima controlada da palha da cana-de-açúcar.

Relatam os autores que o fogo, segundo apreogam os seus partidários, possui algumas vantagens, pois permitiria o melhor manuseio do caule da planta, diminui a incidência de animais ferozes ou peçonhentos que podem eventualmente se aninhar na plantação e reduz a quantidade de material inservível. Por outro lado, a queima lança na atmosfera grandes quantidades de vários poluentes prejudiciais à saúde, tais como: o denominado material particulado, ozônio, hidrocarbonetos policíclicos aromáticos ou HPA's e o dióxido de carbono, todos prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente.

Alegam que o lançamento de partículas e gases para a realização da queima da palha atinge quilômetros de distância, levando fuligem para as casas, ruas, e que a poeira se sedimenta no solo, contaminado tudo o que se encontra próximo. Além disso, a maior preocupação em relação à poeira se dá em relação a saúde da população, aumentando os casos de insuficiência respiratória, principalmente em crianças e idosos.

Sustentam, ainda, que a queima também traz consequências diretas aos trabalhadores rurais que lidam com o seu corte, já que inalam os resquícios do material queimado, sendo submetidos a jornadas estafantes e insalubres.

Informam que as queimadas trazem inúmeras consequências para o meio ambiente, uma vez que atingem áreas de preservação permanente localizadas às margens de rios e córregos da região; ameaçam as áreas de reserva legal; e colocam risco a fauna e flora local, sem falar que boa parte dos gases oriundos da queima influenciam no aquecimento global.

Os autores relatam que a CETESB, em resposta à indagação acerca do licenciamento ambiental e estudo do impacto ambiental, limitou-se a informar a legislação relativa às queimadas, bem como reconhecer que as autorizações não são precedidas de qualquer estudo de impacto ambiental. A não exigência do estudo do impacto ambiental pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e pela CETESB em atividade de queima controlada, e a omissão do IBAMA, além de serem ilegais, têm colocado o meio ambiente em perigo.

Entendem que a dispensa, por parte do Estado de São Paulo, em exigir o licenciamento ambiental, afronta a legislação federal por ser com ela incompatível e estar eivada de inconstitucionalidade.

Sustentam que o Código Florestal, instituído no ano de 1965, pela Lei nº 4.771, deve ser respeitado pelos Estados e Municípios. Nos termos do art. 27, do Código Florestal, é proibido o uso de fogo nas florestas e demais vegetações, sendo que se justificar o emprego do fogo a permissão será estabelecida

em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução.

Como norma anterior à ordem jurídica atual, tem-se que a sua recepção está condicionada ao cumprimento do art. 225 da Constituição Federal, de modo que, em sendo a atividade causadora de significativo impacto ambiental, o fogo somente pode ser permitido mediante prévio estudo de impacto ambiental. Nestes termos, o Decreto nº 2.661/98, que institui a chamada “queima controlada” está eivado de inconstitucionalidade, posto que estabelece verdadeiro salvo-conduto às queimadas.

Relatam como um absurdo o fato de que o art. 6º, parágrafo único do Decreto permitiu a exploração da atividade de queima controlada caso não seja expedida a autorização no prazo de 15 (quinze) dias.

Posteriormente ao Código Florestal, adveio a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, nº 6.938/81, de observância obrigatória pelos Estados e Municípios que estabeleceu que em qualquer atividade que possa causar degradação ambiental depende de prévio licenciamento ambiental, devendo ser avaliados os impactos ao meio ambiente. Na mesma esteira está a Resolução nº 237/97, do CONAMA.

Com efeito, os autores alegam que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece taxativamente que o EIA/RIMA (estudo prévio de impacto ambiental) é um instrumento obrigatório para a instalação de toda e qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental e, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, o EIA foi elevado à condição de norma constitucional. Dessa forma, não poderia o Estado de São Paulo autorizar a queima sem antes realizar referido o estudo de impacto.

Desta forma, tem-se que agiram em desacordo com a Constituição Federal e com a legislação federal a CETESB e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, ao não exigirem dos proprietários rurais que requereram autorização para a queima controlada, a realização de estudos prévios de licenciamento ambiental.

Alegam que o meio ambiente corre, efetivamente, um risco sério e fundado de sofrer danos de dimensões incalculáveis e de incerta reparação, dado que não se conhecem todas as implicações que uma atividade dessa magnitude pode causar à fauna, flora, ao solo, ao subsolo, à bacia hidrográfica do rio Mogi e, o mais grave, à saúde da população da região.

Informam que, além de a falta do EIA/RIMA, no caso concreto, ser uma ilegalidade gritante, por violar as normas, inclusive constitucionais, que determinam sua feitura, ela ainda ocasiona a nulidade da autorização ambiental da atividade, uma vez que a apresentação e aprovação do EIA/RIMA constitui uma etapa essencial e obrigatória daquele procedimento, condicionando sua validade, nos termos do art. 3º, da Resolução 237/97. Assim, o procedimento administrativo de autorização levado a efeito pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente é nulo.

Prosseguindo, relatam que a atividade ora sob análise jamais deveria ter sido licenciada pelo órgão estadual, pois seus impactos ambientais suplantam o mero aspecto local, pois a queima da cana provoca impactos regionais ou nacionais, o que de fato convoca o IBAMA ao licenciamento de tais empreendimentos.

Relacionam como hipóteses que demonstram ser os danos causados pela queima de índole regional e/ou federal: as consequências para o Sistema único de Saúde, para a saúde do trabalhador, para a fauna silvestre da região e à Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu.

Por fim, sustentam que a prática de autorização de queima controlada patrocinada pela CETESB e pelo ESTADO DE SÃO PAULO, sem os devidos cuidados (EIA/RIMA), e a omissão do IBAMA em inibir aquela ação ilícita, omitindo-se de maneira evidente, resultaram em um dano moral ou extrapatrimonial de índole ambiental que deve ser reparado, requerendo os autores sejam os réus também condenados a pagarem indenização, a título de responsabilidade por dano moral.

Requerem, a título de antecipação dos efeitos da tutela de mérito, seja determinado que a CETESB e ao Estado de São Paulo 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 15ª Subseção; que sejam declaradas nulas todas as licenças e autorizações já expedidas pelas partes tendo como objeto autorização para a queima da palha da 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, e/ou mesmo em razão da usurpação da atribuição federal em questão.

Requerem, ainda, que ao IBAMA passe a reconhecer sua atribuição exclusiva para efetuar o licenciamento ambiental quando a atividade em análise tiver como objeto licença para a queima da palha de cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção, seguindo-se os trâmites da legislação nacional pertinentes, mormente a Lei nº 6.938/81 e Resolução nº 237/97, do CONAMA. Na hipótese do não deferimento do item anterior, que seja determinado ao IBAMA o exercício imediato de sua competência supletiva, ante a omissão contumaz da CETESB e do Estado de São Paulo no cumprimento das normas jurídicas referidas, vale dizer, na exigência de licenciamento específico e de prévio estudo de impacto ambiental, nos termos da Lei nº 6.938/81 e da Resolução nº 237/97, do CONAMA. Caso haja pedido de licenciamento da referida atividade, que o IBAMA sempre 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 conseqüente aquecimento global.

Seguem os pedidos de antecipação de tutela nos itens 06 a 08 à fl. 74.

Foi determinada a citação do Estado de São Paulo e do IBAMA para se manifestarem sobre o pedido liminar, conforme preceituado no art. 2º da Lei 8.437/92.

O Estado de São Paulo apresentou manifestação às fls. 90/116. No tocante ao pedido liminar, asseverou ser temerário deferi-lo, dado que o estudo de impacto ambiental é um procedimento administrativo moroso, sendo que a colheita da cana-de-açúcar deste ano não tem condições de esperar todo esse tempo. Além do mais, atesta que a cultura da cana e a respectiva queimada já vêm sendo praticadas há séculos.

No mais, relatou ainda o primeiro réu que, como resultado das inúmeras discussões acerca da despalha da cana através de sua queima, foram editadas as leis estaduais que seguem o modelo federal, determinando a eliminação gradativa desta prática, também não permitindo o aumento da área queimada.

Juntou documentos às fls. 117/143.

O IBAMA apresentou suas razões às fls. 152/157, sustentando que não é possível extrair o nexo de causalidade com a eventual omissão do órgão estadual e conseqüente obrigação do IBAMA de realizar o licenciamento ambiental supletivamente.

De outro vértice, ressaltou a Autarquia Federal que cabe à Administração definir a necessidade de realizar o licenciamento ambiental, qual o tipo e se é ou não exigível o EIA/RIMA, não podendo o Judiciário intervir nesta discricionariedade.

Às fls. 159/181, o Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – SIFAESP, Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo – SIAESP e a União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo requerem seu ingresso na lide como assistentes litisconsorciais do co-réu Estado de São Paulo.

É O RELATÓRIO.

DECIDO.

Tenho para mim que a tutela antecipada deve ser concedida.

O **Juiz Federal de Jaú, Dr. José Maurício Lourenço** já decidiu caso idêntico, de modo que penso ser oportuna a reprodução da decisão interlocutória proferida nos autos **2007.61.17.002615-9**, aos **20/08/07**, assim vazada, *verbis*:

(...)
**DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL E DA LEGITIMIDADE DO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Em apertada síntese doutrinária, trata-se a ação civil pública de um instrumento judicial adequado à proteção dos interesses difusos e coletivos.

Neste ponto, a Constituição Federal enumerou os bens passíveis de tutela por tal instrumento, a saber: a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Note-se que a relação presente no dispositivo (artigo 129, III) é meramente exemplificativa, devendo-se, contudo, não olvidar que o seu objetivo é a tutela dos interesses difusos e coletivos, dentre os quais estão os relativos ao patrimônio público e social e ao meio ambiente.

Por sua vez, a Lei nº 7.347/85, que disciplina a referida ação civil pública, também deixa salientado que a sua finalidade é a reparação dos danos morais e patrimoniais a interesses difusos e coletivos (artigo 1º).

Sobremais, com o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), ampliou-se o campo de incidência da LACP (Lei nº 7.347/85), tornando-se possível a defesa de outro interesse difusos (artigo 110 do CDC), bem como dos interesses individuais homogêneos (arts. 91 a 100 do CDC).

No tocante ao tema específico relativo à proteção do meio ambiente, é cediço que esta pode ser efetivada por meio de diversos instrumentos judiciais, tais como o mandado de segurança coletivo, a ação popular constitucional, o mandado de injunção e a própria ação civil pública, tal como se dá no presente caso, motivo pelo qual é de se reconhecer a adequação do meio processual escolhido pela parte autora, que ora aciona o Poder Judiciário, solicitando-lhe, nos termos garantidos constitucionalmente (artigo 5º, XXXV), um provimento jurisdicional acerca do tema colocado em debate.

De outro giro, afigura-se incontestado a legitimidade ativa do Ministério Público para o ajuizamento de ações coletivas, objetivando a tutela dos direitos difusos, dentre os quais se enquadra o meio ambiente, face a previsão expressa contida em nossa Carta Magna, artigo 129, III. E quanto ao litisconsórcio ativo facultativo entre o Ministério Público Federal e do Estado de São Paulo, também há previsão legal expressa a respeito, a teor do artigo 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/85, não subsistindo, portanto, qualquer controvérsia a esse respeito.

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.

Ab initio, impende salientar que, no 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. Isto 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 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 estas orientações e objetivando regulamentar e dar maior concretude às normas constitucionais sobre a competência dos entes políticos no aspecto atinente à proteção ambiental, vislumbro a existência de importantes normas infraconstitucionais.

Inicialmente, destaco o artigo 10 da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Neste dispositivo, o legislador conferiu, em 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

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.

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 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 desta 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 sítos na região abarcada pela Subseção Judiciária de Jaú, pode trazer impacto ambiental apenas local, ou, conforme defendido pela parte autora, também regional, ou mesmo, além dos regionais.

Concitado a se manifestar previamente, o IBAMA, em singela argumentação, afirmou não lhe caber a fiscalização sobre a queima da palha da cana na região de Jaú, vez que admite causar a queimada sérios impactos ambientais, porém, apenas na flora e fauna do local por onde passa o fogo, nem se configurando qualquer impacto regional, o que ocorre em dois ou mais Estados da Federação, nem nacional.

Todavia, não compartilho desta 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 Jaú, durante o longo intervalo de abril a novembro 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 consectários 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, bem ressaltou o Ministério Público, à fl. 30 da petição inicial, trechos do trabalho científico desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, segundo o qual, *in verbis*: “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.”

Além do mais, 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.

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 Jaú, mostra-se correto, repita-se, o ajuizamento da presente demanda neste Juízo Federal, a teor do disposto no artigo 109, I, da CF/88.

No mais, com relação à existência da ação civil pública nº 441/200, que tramita na 2ª Vara da Comarca de Jaú, na Justiça Estadual, não há que se falar em litispendência, pois, com a participação do IBAMA no pólo passivo desta presente demanda, não há identidade integral de partes, nem mesmo de pedidos. Poder-se-ia falar, na verdade, em conexão, ante a identidade da causa de pedir, porém, sem o conseqüente efeito de reunião de processos, visto que, na demanda estadual, já houve prolação de sentença (Apenso “II”, fls. 61/82).

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 Jaú, prevê inicialmente o artigo 12, da Lei nº 7.347/85, que “Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.”

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.

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, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) também prevê que *“Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após a justificação prévia, citado o réu.”* (Artigo 84, § 3º).

No mais, 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.

Ab initio, 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.

Nesse diapasão, a presente medida está a reclamar rapidez, haja vista que a despalha da cana-de-açúcar por meio da queima encontra-se em plena atividade em nossa região, e, considerando-se que estamos ainda a um longo prazo do fim do período da safra, que geralmente estende-se até o final do mês de novembro, 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, 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 Jaú (nº 1.34.022.000031/2007-53), autuado em apenso, 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 neste processo produtivo. É o que passo a demonstrar.

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

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

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.

Com relação a este último exemplo, insta salientar que, por meio deste acordo, os países-membros comprometeram-se a reduzir a emissão de gases poluentes até o ano de 2012. E este documento, cujo inteiro teor encontra-se acostado ao procedimento administrativo em apenso (fls. 218/234), 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.

Neste 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 este foi o tema principal da última visita do 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.

E nesta 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 Jaú, Araraquara e Ribeirão Preto. Discute-se, inclusive, acerca de futura crise na produção de alimentos, alerta já feita, saliente-se, pelo cubano Fidel Castro.

Alheio a estas questões outras, 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 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, este 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, o próprio IBAMA, à fl 45 destes autos, reconhece 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”; procedimento administrativo, anexo “I”, fl. 161).

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 destes efeitos nefastos, reputo despidendo 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.

Em tais termos, 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. 48/93). Vejamos:

- .inviabilidade do corte manual da cana crua sem os elevados riscos à saúde dos cortadores e sem a redução da renda dos mesmos;
- .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 sub-reptícios, 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 estes 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 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).

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

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

“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 sustentável, 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”*, a teor do artigo 170, VI, CF/88.

Para além disso, é também resguardado pela Magna Carta o direito à saúde, sendo expresso o diploma constitucional ao mencionar que este direito deve ser *“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 sobrepor 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 canavieiros 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 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 destas 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 estas 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 Jaú, sabe-se que o corte mecanizado da cana é possível apenas em cerca de 60% (sesenta por cento) 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 destes trabalhadores, não se pode esquecer que, conforme constantemente noticiado, existem casos de morte por exaustão de canavieiros que são pagos por produtividade. Na verdade, no intuito de auferir uma melhor remuneração no final do mês, submetem-se a esforços sobre-humanos, 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.

De plano, o artigo 27 do Código Florestal (Lei nº 7.444/65) 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.

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 estes diplomas infraconstitucionais, a Constituição da República, em seu artigo 225, § 1º, Inciso IV, é expressa ao impor ao Poder 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, escoreita 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”. Com razão, em 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 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 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.”

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

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 primeiro Réu tentar justificar as autorizações para a queima da cana concedidas pelos órgãos estaduais ao argumento de que as duas leis estaduais (Leis nºs 10.547/200 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 outra banda, 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. Isto porque, ressalte-se novamente, por se tratar 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.

A propósito, a já citada Resolução CONAMA Nº 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. 1º - 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. 2º - 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. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental 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).

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.

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.

Neste 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 Jaú (fl. 59 – procedimento administrativo – apenso “I”), restringiu-se a CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) a enviar-lhe apenas várias telas sobre “comunicações de queima” (fls. 121/138 – anexo “I”). Sequer foi feita, naquela oportunidade, qualquer menção a eventual procedimento adotado para estas autorizações.

Na verdade, por estes documentos apresentados, tudo levar a crer que as autorizações se resumem, no caso, a simples comunicações enviadas pelos interessados ao órgão estadual encarregado, para posterior anuência indiscriminada. Ademais, por uma

simples análise das telas, consta em todos os requerimentos ali expressos a situação “AU”, ou seja, “autorizada”.

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 17ª 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 consequência, garantir a esta e a futuras gerações a oportunidade de usufruir das benesses advindas do próprio desenvolvimento econômico.

No mais, deixo ainda consignado 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. Afinal, os riscos ao meio ambiente, para além de iminentes, já se fazem presentes, motivo pelo qual medidas inibitórias desta prática perniciosa ao meio ambiente e à saúde da população não mais podem ser prorrogadas.

DISPOSITIVO

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

a) suspender imediatamente a validade das autorizações já concedidas pelo Estado de São Paulo, cujo objeto seja a queima controlada da palha da cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção Judiciária de Jaú, restando, desde já, determinada a paralisação imediata desta prática na região. Por conseguinte, deverão os órgãos estaduais responsáveis expedir comunicação desta ordem judicial a todos os beneficiários das aludidas autorizações (cf. procedimento administrativo, anexo “I”, fls. 121/138), com comprovação nos autos no prazo legal para contestação;

b) em mesma direção, determinar ao Estado de São Paulo, através de seus órgãos afins, que se abstenha de novas “autorizações” ambientais para a prática da “queima controlada” da palha da cana-de-açúcar na área abarcada por esta 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 abarcada pela Subseção Judiciária de Jaú, 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 Vara Federal que, caso constatem eventual afronta aos termos desta presente decisão durante o cumprimento de suas diligências na área abrangida por esta Subseção Judiciária, seja este Juízo comunicado imediatamente, via certidão, para as providências cabíveis.

Cumpra-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.

Os fatos e fundamentos jurídicos do pedido ora veiculado nesta Ação Civil Pública são basicamente os mesmos da Ação Civil Pública de Jaú.

O bem jurídico desejado, perseguido pelos ora autores também segue a mesma linha do Parquet Federal e Estadual na ACP “leading case” de Jaú(2007.61.17.002615-9).

Diante de tantas convergências, não vislumbro nenhuma mácula em adotar como razões de decisão a mesma linha, itinerário lógico do magistrado federal José Mauricio Lourenço subscritor da decisão que deferiu a antecipação da tutela em Jaú.

Noutro giro verbal, perfilho o mesmo entendimento daquele culto julgador.

E mais.

Penso eu que uma ação coletiva deste jaez deveria ter abrangência em todo território do Estado de São Paulo, com o respectivo reexame pelo TRF 3ª Região e eventuais recursos para a 3ª e 4ª instâncias, STJ e STF, respectivamente, tudo em prol da segurança jurídica e da incidência de decisões conflitantes sobre o tema.

Isto porque, *in casu*, o problema é comum a todo o interior do Estado de SP, quiçá do Brasil, com as mesmas agruras e justificativas dos órgãos ambientais.

De qualquer maneira, faço coro mais uma vez ao colega de Jaú e acho que o mesmo andou bem ao deferir os efeitos da antecipação da tutela.

Em face do exposto, **DEFIRO A TUTELA ANTECIPADA** postulada pelo MPF e MPT para determinar:

1-A imediata suspensão da 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 15ª Subseção de São Carlos, cessando imediatamente tais atividades. Em razão disto, determino que os órgãos estaduais responsáveis expeçam imediata comunicação desta ordem judicial a todos os beneficiários das autorizações, devendo-se comprovar tais comunicações no prazo assinalado para contestação;

2-A abstenção, pela CETESB e pelo Estado de São Paulo, através da coordenadoria de licenciamento ambiental e de proteção de recursos naturais, para que não forneça novas autorizações ambientais para a prática da “queima controlada” da palha de açúcar na área abarcada por esta 15ªSubseção Judiciária;

3-Ao IBAMA que promova, com exclusividade, o procedimento de licenciamento ambiental para a prática da queima de palha da cana-de-açúcar na região abrangida pela 15ªSubseção, em estrita observância do EIA/RIMA e das demais etapas relativas ao procedimento ambiental constantes na Lei 6938/81 e do art.10, da Resolução CONAMA nº 237/97;

Nos termos do art.461, parágrafo 4º, do CPC, fica desde já assentado que o descumprimento de qualquer das determinações supracitadas implicará ao infrator a aplicação de multa diária no valor de R\$10.000,00(Dez mil reais), a ser convertido em prol do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Com o escopo pedagógico e preventivo, determino que sejam expedidos ofícios à PM ambiental do Estado de São Paulo, cópia desta decisão, a fim de que promova campanha para divulgação das novas normas envolvendo a licença ambiental para a queima de palha da cana-de-açúcar na área compreendida por esta 15ªSubseção 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.

Expeça-se ofício aos batalhões do Corpo de Bombeiros e às Delegacias da Polícia Civil de todas as cidades abrangidas por esta 15ªSubseção Judiciária, com cópia desta decisão, para que, em tomando conhecimento estes órgãos de eventual prática da queima ora proscria, seja, de forma imediata, comunicado este juízo.

Providencia a secretaria comunicação formal ao corpo dos oficiais de justiça lotadas na CECAP desta 15ªSubseção que, caso constatem eventual afronta aos termos desta presente decisão interlocutória durante o cumprimento de suas normais diligências na área abrangida por esta 15ªSubseção, seja este 2ºJuízo Federal comunicado imediatamente, para as medidas de estilo.

Publique-se.

Registre-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.

Cumpra-se.

São Carlos, 10 de setembro de 2008.

ALEXANDRE BERZOSA SALIBA

Fls. _____

Juiz Federal Titular da 2ª Vara Federal de São Carlos/SP.