




PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

### CONCLUSÃO

Em 08.03.2012, faço os presentes autos conclusos ao MM. Juiz Federal, **Dr. ALEXANDRE SORMANI**.

  
**Rubens Alexandre Pinotti Zamariolli**  
Analista Judiciário - RF 2111

### AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Processo nº 0000141-77.2012.403.6111

**Autor:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**Réus:** ESTADO DE SÃO PAULO  
COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL - CETESB  
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

Vistos.

REGISTRO Nº 075 / 2012

Trata-se de ação civil pública, com pedido de antecipação de tutela, promovida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face do ESTADO DE SÃO PAULO, da COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL - CETESB e do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, em que se objetiva compelir os dois primeiros réus a absterem-se de emitir autorizações e licenças para a queima da palha de cana-de-açúcar na área territorial desta Subseção Judiciária e a cancelarem as já emitidas, bem como determinar ao terceiro réu que assuma, em caráter exclusivo ou supletivo, a responsabilidade pela emissão da licença ambiental para tal atividade,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

condicionada à realização prévia de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA), sob pena de multa diária.

Em cumprimento ao despacho de fls. 137, os réus manifestaram-se sobre o pedido de antecipação de tutela, às fls. 362/377 (Estado de São Paulo), 541/573 (IBAMA) e 574/597 (CETESB).

O Estado de São Paulo aduziu que a queima controlada da palha de cana-de-açúcar é autorizada pela Lei Federal nº 4.771/98 e pela Lei Estadual nº 10.547/00, constituindo prática lícita, conquanto sujeita à fiscalização pelo Poder Público. Acrescentou que o controle e a fiscalização de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente compete aos órgãos estaduais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), na forma do artigo 6º da Lei Federal nº 6.938/81 e da Resolução CONAMA nº 237/97, conforme reconhecido pelo próprio IBAMA em casos análogos. Afirmou, por derradeiro, que o prévio estudo de impacto ambiental por órgão federal como condição para autorizar a queima da palha, além de desnecessário, pode tornar impraticável o cultivo da cana-de-açúcar.

O IBAMA ponderou que a queima da palha de cana-de-açúcar é atividade potencialmente poluidora de âmbito local, competindo ao ente estadual tutelar o interesse ambiental envolvido; que a competência licenciatória do IBAMA, prevista na Lei Complementar nº 140/11, não contempla a hipótese dos autos; que o campo de atuação de cada ente político na expedição das licenças ambientais deve observar o disposto na Resolução CONAMA nº 237/97, segundo o critério do dano ambiental direto; e que o deferimento do pedido tornará o IBAMA responsável por toda a atividade de cultivo de cana-de-açúcar na região, inviabilizando a consecução de suas demais finalidades institucionais. Invocou a ofensa ao princípio federativo, a



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

discrecionabilidade técnica dos atos da administração ambiental e a desnecessidade do EIA/RIMA para a queima da palha da cana-de-açúcar. Aduziu, ao fim, que o cadastramento das propriedades rurais requerido pelo *Parquet* carece de previsão legal.

A CETESB, por seu turno, sustentou que já exerce o controle ambiental da queima da palha de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo há vários anos, de sorte que a dispensa do EIA/RIMA não significa que tal atividade seja exercida de forma indiscriminada ou sem fiscalização, tampouco implique dano irreversível ao meio ambiente ou à saúde da população. Acrescentou que a transferência da atividade licenciatória ao IBAMA pode inviabilizar a proteção constitucional do meio ambiente, impedindo a adoção de soluções adequadas à redução dos danos ambientais na atividade em comento.

Às fls. 144/182, o Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP, o Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP e a União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo - UNICA requereram o ingresso na lide como assistentes litisconsorciais do Estado de São Paulo, defendendo a legalidade das normas estaduais que tratam da queima controlada e pugnando pelo indeferimento da antecipação de tutela. Anexaram documentos (fls. 183/355, 618/661 e 662/746).

Síntese do necessário. **DECIDO.**

É cediço que o deferimento do pedido de tutela antecipada, nos termos do artigo 273 do Código de Processo Civil, está condicionado à configuração da prova inequívoca da verossimilhança das alegações do requerente e ao fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

De início, não vejo carência da ação. O Ministério Público, titular da proteção dos interesses difusos e indisponíveis, justifica a sua atuação com base na proteção do meio ambiente, interesse difuso por excelência. Possuindo legitimidade, presume-se o interesse processual do Ministério Público. A inclusão do IBAMA, justifica o interesse federal e a competência deste juízo. A legitimidade dos réus estão bem delineadas no corpo da inicial. Se, de fato, são responsáveis, tal matéria envolve mérito e é propícia para a sentença.

Por fim, o pedido, fundado em preceitos constitucionais, ainda que se contrapondo à legislação estadual, não faz carecer de possibilidade jurídica. O argumento consistente na validade ou invalidade da legislação estadual é de mérito e não de condição da ação. Por fim, o combate travado nesta ação tem foco nos atos concretos e omissões atribuídas aos réus, não sendo legítimo inferir que a ação se circunscreve no plano unicamente normativo.

Assim, neste exame perfunctório, não vejo motivos para o indeferimento da inicial.

Embora ainda não admitidos na lide, os pretendentes a assistentes tiveram oportunidade de se manifestar sobre a tutela e, assim, seus argumentos – que poderiam ser objeto de análise de ofício - são analisados nesta decisão. Para admiti-los, há a necessidade de oitiva das partes em primeiro momento.

No tocante à verossimilhança do direito alegado, a pretensão do Ministério Público Federal desdobra-se em duas frentes: que a outorga de licenças para queima controlada da palha da cana-de-açúcar seja atribuída ao Instituto Brasileiro do



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em caráter exclusivo ou supletivo, e que tal outorga seja precedida de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA).

Quanto ao primeiro aspecto, não vislumbro, neste juízo de cognição sumária, a plausibilidade do direito invocado.

As atribuições de poder de polícia administrativa, de índole preventiva, voltada a análise e outorga de licenças ambientais, é submetida à competência constitucional **comum**, em conformidade com o artigo 23, incisos VI, da CF. Na competência comum, uma pessoa política não detém primazia sobre outra.

Antes do surgimento da legislação regulamentora, exigida nos termos do parágrafo único do referido artigo, a doutrina discutia quais seriam os critérios para a divisão de atribuições na competência comum, em especial no assunto voltado à proteção do meio ambiente (g.n.):

*“Heraldo Garcia Vitta entende desnecessária a edição da lei complementar para a atuação conjunta das entidades políticas, aduzindo que o art. 23 tem eficácia plena e não necessita de norma infraconstitucional para regulá-lo. ‘A referida lei complementar, a nosso ver, seria para hipóteses em que as entidades tivessem de atuar em situações excepcionais, mas que pudessem refletir, por exemplo, seu domínio eminente. De todo modo, a legislação viria apenas a indicar a maneira pela qual se daria a cooperação entre as entidades; ainda sem ela, porém, possível se nos afigura a atuação conjunta dos entes*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

*políticos estatais, em quaisquer hipóteses, respeitando apenas os limites territoriais". E questiona o autor:*

*'Seria possível, numa omissão de um ente estatal, o outro atuar em prol do meio ambiente? Como isso ocorreria? Digamos que haja danos ecológicos num bem pertencente ao Município; por razões diversas, contudo, as autoridades municipais ficam silentes: não penalizam os infratores nem mesmo restauram a lesão ambiental. Nesse exemplo, parece-nos coerente o ponto de vista segundo o qual o Estado e até mesmo a União atuem, na defesa do meio ambiente lesado. Tanto o servidor estadual como federal poderiam aplicar as sanções cabíveis, inclusive multas aos infratores, desde que devidamente plasmadas na lei. E vamos um pouco mais adiante. Pouco importa ser esta lei municipal, estadual ou federal, na medida em que a competência para aplicá-las seria de todas as entidades políticas. Então, podemos argumentar ser coerente outro caso: o Município atuar em prol do meio ambiente, num bem pertencente à União ou Estado, diante da omissão destes últimos. Agiria na competência administrativa fixada no art. 23 da CF/88. Poderia atuar com base em lei federal, estadual ou municipal. Pouco importa. Embora as leis devam ser editadas nos termos fixados na Constituição da República, ou seja, cada entidade deve atuar dentro de sua competência legislativa, a sua aplicação, na competência administrativa comum, pode dar-se, em casos excepcionais, por intermédio de entidade diferente daquela que editou a norma legal...'<sup>1</sup>*

Neste viés interpretativo, cumpriria de início o autor desta ação demonstrar a **omissão deliberada** dos entes estaduais, para, assim, justificar a assunção pelo ente federal.

Assim, a doutrina ambiental traz o princípio da **subsidiariedade** como valor relevante no tocante a atribuição das competências administrativas. **José Alfredo**

<sup>1</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro e CAPPELLI, Sílvia, *Direito Ambiental*, 5ª. Edição, Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008, pp. 49 e 50. VITTA, Heraldo Garcia. *Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente*. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, n. 10, pp. 93-101, abr/jun. 1998.



752  
pub



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

de Oliveira Barracho diz: “(...) a subsidiariedade deve ser vista como princípio pelo qual as decisões serão tomadas ao nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão, o mais próximo possível, das decisões que são definidas, efetuadas e executadas. Está, assim, o princípio relacionado ao processo de descentralização política e administrativa, em outras palavras, associado ao fortalecimento do poder local”<sup>2</sup> (g.n.).

Logo, pelo princípio da subsidiariedade, a competência administrativa ambiental para eventos que ultrapassem o interesse de um município, é do Estado-federado. Esse é o nível político mais baixo possível para enfrentar adequadamente tal situação. Na sua omissão ou ineficiência, aí a União, de forma subsidiária, enfrentará a questão.

A adoção desse princípio encontra-se fundamento em precedentes do Colendo **STJ** (g.n.):

“ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO ESTRANGEIRA CONTRATADA PELA PETROBRÁS. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO.

1. “(...) O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera

<sup>2</sup> BARRACHO, José Alfredo de Oliveira, *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*, Revista de Direito Administrativo, vol. 200, abr/jun, Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 51.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

*"bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". (...) Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados". Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade." "[grifos nossos] (Sergio Cavalieri Filho, in "Programa de Responsabilidade Civil").*

**2. As penalidades da Lei n.º 6.938/81 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, caput) e somente podem ser aplicadas por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade estadual ou municipal (art. 14, § 2º). A ratio do dispositivo está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bífrente atingindo as diversas unidades da federação.**

3. À Capitania dos Portos, consoante o disposto no § 4º, do art. 14, da Lei n.º 6.938/81, então vigente à época do evento, competia aplicar outras penalidades, previstas na Lei n.º 5.357/67, às embarcações estrangeiras ou nacionais que ocasionassem derramamento de óleo em águas brasileiras.





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

**4. A competência da Capitania dos Portos não exclui, mas complementa, a legitimidade fiscalizatória e sancionadora dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente.**

5. Para fins da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, qualifica-se como poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.
6. Sob essa ótica, o fretador de embarcação que causa dano objetivo ao meio ambiente é responsável pelo mesmo, sem prejuízo de preservar o seu direito regressivo e em demanda infensa à administração, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento.
7. O poluidor (responsável direto ou indireto), por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - "sem obstar a aplicação das penalidades administrativas" é obrigado, "independentemente da existência de culpa", a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, "afetados por sua atividade".
8. Merecem tratamento diverso os danos ambientais provocados por embarcação de bandeira estrangeira contratada por empresa nacional cuja atividade, ainda que de forma indireta, seja a causadora do derramamento de óleo, daqueles danos perpetrados por navio estrangeiro a serviço de empresa estrangeira, quando então resta irretorquível a aplicação do art. 2º, do Decreto n.º 83.540/79
9. De toda sorte, em ambos os casos há garantia de regresso, porquanto, mesmo na responsabilidade objetiva, o imputado, após suportar o impacto indenizatório não está inibido de regredir contra o culpado.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

10. *In casu*, discute-se tão-somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ.

11. *Recurso especial improvido.*

(REsp 467212/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/10/2003, DJ 15/12/2003, p. 193)

No que se refere ao licenciamento de atividades, a competência material comum também deve ter enfoque no princípio da subsidiariedade, de modo que deve ser conferida pela entidade com mais baixo nível político possível e, **em caso de sua omissão ou ineficiência**, complementada ou suplementada pelos níveis superiores.

Veja-se que a Lei Complementar 140/2011, que regulamentou o parágrafo único do artigo 23 da Constituição, não afasta esse raciocínio. Observa-se, nos termos dos artigos 15 e 16 da aludida lei complementar, hipóteses de omissão ou ineficiência justificadoras da atuação federal no licenciamento estadual. Tenho que o parágrafo único do artigo 16, dentro de tudo que foi exposto, não afasta a possibilidade de outras entidades e órgãos, mormente no plano jurisdicional, identifiquem a omissão e exijam as providências. Mas, obviamente, a atuação supletiva, complementar, subsidiária federal **não pode ser vista como regra**.

Ao estruturar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a Lei nº 6.938/81 atribuiu ao IBAMA, órgão central federal, a missão de executar e fazer executar as diretrizes governamentais para o meio ambiente, cabendo aos **órgãos ou entidades estaduais** a responsabilidade pela “*execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental*” (artigo 6º, incisos IV e V).



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

Nos termos do artigo 10 da Lei 6.938/81, a competência para o licenciamento é do *órgão estadual competente* integrado ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, competindo ao IBAMA o caráter **supletivo**. Se o impacto ambiental for significativo de âmbito nacional ou regional<sup>3</sup>, a competência é do IBAMA (§4º).

Nessa esteira, o Governo do Estado de São Paulo atribuiu à corre CETESB a tarefa de "*proceder ao licenciamento ambiental de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*" (art. 2º, I da Lei Estadual nº 118/73, com redação dada pela Lei Estadual nº 13.542, de 8 de maio de 2009).

A queima controlada em práticas agropastoris não me parece de foco que abranja mais de um Estado da federação e, assim, a obtenção de licença deverá ser feita junto ao **órgão estadual** com atuação na área onde se realizará a operação (art. 3º, do Decreto 2.661/98).<sup>4</sup>

À luz desse arcabouço legal, não se evidencia, por parte dos entes estaduais, usurpação de competência ou desvio de atribuições que justifique o deslocamento do encargo "autorizador" para o IBAMA. Ao revés, e como bem anotaram os réus em suas manifestações sobre o pedido de antecipação de tutela, tal providência poderia redundar em grave prejuízo para o Sistema Nacional do Meio

<sup>3</sup> Regional, aqui, no sentido de ultrapassar o interesse de um Estado-federado.

<sup>4</sup> Embora, com a devida vênia, o texto normativo use a expressão *autorização*, frise-se que o termo técnico correto é *licença*, eis que se pressupõe atividade lícita, mas condicionada em razão do interesse público e, assim, o ato de licença é um **ato vinculado**.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

Ambiente, posto que um único órgão ficaria incumbido de autorizar e fiscalizar a queima da palha de cana em todo o território nacional.

E a pressentida omissão ou ineficácia da atividade de poder de polícia dos órgãos estaduais não pode ser presumida. A ausência de estudo de impacto ambiental por obra de lei estadual, por si só, não tem força suficiente para considerar o ente estadual de omissão. Eventual ineficácia de seu sistema de controle ambiental das queimadas de palha de cana-de-açúcar, poderá ser suprida pela exigência do EIA pelo próprio órgão estadual.

Afasto, assim, a primeira frente da pretensão liminar do MPF.

**Todavia**, considero que assiste razão ao *Parquet* no que diz respeito à realização prévia de estudo de impacto ambiental como condicionante para a outorga das autorizações de queima controlada.

De início, frise-se que a exigência de responsabilidade ambiental por parte de empreendimentos públicos ou privados não se condiciona à licitude da atividade. Uma atividade lícita pode causar poluição e, assim, a responsabilidade ambiental existe por conta do resultado e não por conta da legalidade da atividade. Licitude e responsabilidade ambiental, portanto, são coisas inconfundíveis e não necessariamente interligadas: **uma atividade lícita pode causar responsabilidade ambiental da mesma forma que uma atividade ilícita.**

Assim, o agir preventivo, mediante estudo e licença, deve ser adotado na mesma toada: o estudo de impacto ambiental é realizado para atividades lícitas. Atividades ilícitas são proibidas. Atividades lícitas que **podem** causar significativo



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

impacto ambiental **submetem-se ao prévio** estudo de impacto ambiental e somente poderão ser instaladas e executadas mediante a adoção das providências impostas pelo RIMA decorrente.

A Constituição Federal vigente estabelece como normas basilares a *dignidade do ser humano* e o *desenvolvimento econômico do país*. É o que se depreende dos incisos III e IV do artigo 1º e dos incisos II e III do artigo 3º. Este binômio se sintetiza na idéia de um desenvolvimento brasileiro sustentável, ou seja, aquele crescimento e evolução tecnológicos, baseados na liberdade e na livre iniciativa, porém com o resguardo do patrimônio inalienável da população brasileira; isto é, a defesa do meio ambiente (art. 170, VI, parágrafo único).

Conclui-se que os fundamentos constitucionais determinam que a atividade econômica será livre, mas a lei poderá condicioná-la, cerceá-la, controlá-la, desde que tiver como defesa a proteção do meio ambiente. É a síntese do desenvolvimento econômico sustentável ou do capitalismo responsável.

Essa premissa, saliente-se, não é só adotada em nosso país. No âmbito internacional, já constava no princípio 4 da ECO/Rio 92, assim redigido: *“A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada”*.

Assim, qualquer empreendimento, público ou privado, tem que levar em seu contexto a proteção ambiental.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

Ademais, não se dando por satisfeita, neste sentido, pelos dispositivos já citados, a Constituição brasileira insere ainda expressa previsão desta ideia ao estabelecer no artigo 225, parágrafo primeiro, incisos IV, V e VI, de que o Estado brasileiro, para assegurar a efetividade do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deverá exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo **prévio** de impacto ambiental e, diante deste, controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, bem como com base neste estudo promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Desta forma, não quis o Constituinte um estudo de impacto ambiental simplista a ponto de unicamente tratar de atividades **notoriamente** aniquiladoras do meio ambiente. Mas também o estudo para concluir se a atividade é realmente danosa ao meio ambiente e que medidas poder-se-ão tomar para diminuir ou afastar o risco de significativa degradação do meio ambiente, inclusive o controle de resíduos, a adoção de sistemas de absorção da poluição e a promoção de informação e educação aos empreendedores de tal atividade.

Essa vertente, que se extrai do texto constitucional, é a concretização do princípio ambiental da **precaução**.

Ensina o Mestre da Universidade de Coimbra, **Paulo Cunha**:

*"Quanto ao princípio da precaução; obriga a adopção de medidas, quando simplesmente se pressente, se supõe ou se suspeita, sem ser*





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

*necessário apreender, a existência do risco ambiental. Este princípio não se limita a incutir a necessidade de prevenir danos ambientais, é mais exigente e abrangente, postula uma verdadeira antecipação desses riscos e, por isso, é o prolongamento natural do princípio da prevenção, uma etapa suplementar, um novo passo no desenvolvimento, no aperfeiçoamento e na funcionalização do princípio da prevenção, atenta a crescente necessidade de proteção ambiental e, especificamente, de redução da quantidade e da nocividade dos resíduos."*<sup>5</sup>

Compreendido o comando Constitucional, com base nele, deve-se interpretar a lei, o ato normativo infraconstitucional. É totalmente temerária a exegese inversa, pois se assim fosse, o infraconstitucional estaria paradoxalmente acima da Constituição.

Os artigos 2º; 3º, III; e 10, todos da Lei n.º 6.938/81, em sua redação nova, estipulam taxativamente a obrigatoriedade de licença no órgão integrante do SISNAMA quando houver **significativo impacto ambiental** decorrente de atividades **efetivas ou potencialmente** poluidoras.

Portanto, não é possível dar azo à exegese de que a resolução administrativa (ato normativo secundário) preconiza quais são as atividades que necessitam do Estudo de Impacto Ambiental. Ora, é evidente que para fins de controlar, fiscalizar e planejar há a necessidade do estudo prévio, em razão da conclusão extraída dos dispositivos constitucionais já mencionados. Portanto uma resolução, mesmo que

<sup>5</sup> CUNHA, Paulo, *Os Resíduos Sólidos Urbanos no 'Ambiente' da União Européia*, in *Revista de Direito Federal da Associação dos Juizes Federais do Brasil*, n. 68, ano 20, p. 278 e 279.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

quisesse, não poderia limitar o estudo e a efetividade da licença a algumas hipóteses e deixando ao desamparo outras atividades potencialmente poluidoras e de significativa degradação do meio ambiente.

Assim, a doutrina abalizada conclui que as hipóteses, previstas na legislação, de exigência do estudo de impacto ambiental (EIA) e, por consequência, o relatório de impacto sobre o meio ambiente (RIMA) são meramente **exemplificativas** e não taxativas:

*“Essa enumeração [a da Resolução CONAMA 001, de 23.1.1986] casuística é puramente exemplificativa; nem poderia ser diferente, porque a Constituição não admite limitação taxativa dos casos de Estudo de Impacto Ambiental. Qualquer que seja a obra ou a atividade, pública ou particular, que possa apresentar riscos de degradação significativa do meio ambiente, fica sujeita à sua prévia elaboração.”<sup>6</sup>*

*Mutatis mutandis*, idêntico raciocínio aplica-se ao artigo 2º da Resolução CONAMA nº 237/97. O artigo 2º da Resolução nº 237/97, baixada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), prevê que os empreendimentos e as atividades elencadas em seu Anexo 1, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental, sujeitam-se ao prévio licenciamento ambiental. Por seu turno, o artigo seguinte dispõe que *“A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente*

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso, *Direito Ambiental Constitucional*, 5ª Edição. Malheiros, 2004, p. 289.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

*(EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação” (destaquei).*

Muito embora a queima da palha de cana-de-açúcar não esteja compreendida no sobredito Anexo, como visto, **o rol ali existente não é exaustivo**, sendo possível contemplar outras hipóteses de exigibilidade do licenciamento prévio, condicionado à realização do EIA/RIMA. Portanto, muito embora o ato concessório de licença seja **vinculado**, a vinculação própria dos atos regrados não se circunscreve apenas no plano infraconstitucional, mas também no plano constitucional.

Portanto, tirada esta conclusão dos dispositivos constitucionais e, também dos infraconstitucionais analisados, cabe indagar se a queima controlada de palha de cana de açúcar é: a) potencialmente poluidora?; b) causaria significativa degradação no meio ambiente? Respondidas afirmativamente essas questões, nos termos constitucionais, é exigível o EIA/RIMA.

Ao afirmar que determinada atividade é potencialmente poluidora, diz que a atividade *possui condições de poluir* e não que está, desde já, poluindo (é aplicação do **princípio da precaução** antes citado). E, ao tratar de significativa degradação no meio ambiente, também não se quer dizer que há a destruição total do meio ambiente, mas que a atividade causa alteração adversa da qualidade ambiental *acima do normal* das demais atividades.

Aduz o Ministério Público que a queima de palha de cana de açúcar causa efeitos à saúde pública e à saúde dos trabalhadores; oferece riscos ao meio ambiente e degradação da atmosfera. Salienta que esse proceder ocorre preferencialmente em meses com menores índices de umidade na região, quando “(...)



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

*as chuvas escasseiam, diminuindo muito desse modo, a possibilidade de dispersão dos poluentes, potencializando os efeitos deletérios da queima.” (fl. 03).*

Em seu entender, portanto, há degradação da qualidade ambiental com a aplicação das hipóteses das letras “a”, “c” e “e”, preferencialmente, do inciso III, do artigo 3º da Lei 6.938/81. Demonstradas essas hipóteses, na definição legal, **a atividade é poluidora.**

Pois bem, os indicativos colhidos das fls. 27 e as informações de fl. 47 a 48, comprovam, neste juízo sumário, o preenchimento das hipóteses acima mencionadas para considerar a atividade como potencialmente poluidora. Na fl. 27, frise-se da notícia jornalística, que **“Só em 2010 uma associação que cuida de animais selvagens recebeu mais de 150 vítimas de incêndios. Apenas 45 sobreviveram”**. E continua o periódico: *“(…) Para se proteger do fogo, as aves estão mudando de comportamento. Segundo os biólogos, algumas espécies conseguiram até antecipar em três, quatro meses o ciclo de reprodução. ‘Elas já estão fazendo ninho e começando a colocar os ovos agora no inverno, antes da entrada da primavera’, explica o biólogo Aguinaldo Marinho. Mas nem todos conseguem se adaptar. Alguns pássaros, como a siriema e o gavião nem tentam mais procriar. ‘Às vezes, elas passam um, dois anos, sem fazer a postura e chocagem de ovos, porque sabem que se continuar assim, se um filhote nascer, não vai sobreviver’, relata. Muitos bichos fogem para as cidades, onde são atacados por cachorros ou moradores. Afinal alguns são perigosos. Segundo a Secretaria da Saúde de São Paulo, os ataques de cobras, aranhas e escorpiões mais que dobraram na última década. Em 2000 foram sete mil ataques. Em 2010 o número saltou para 14 mil(…)”*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

Embora não exista a certeza da proporção desta degradação, isso já foi pressentido pelas autoridades estaduais, tanto que há a vontade política de reduzir e eliminar gradativamente essa atividade. Essa missão de eliminar a queima da palha de cana-de-açúcar confirma a hipótese de risco de significativa degradação no meio ambiente.

*“A Lei Nº 11.241/2002, regulamentada pelo Decreto Nº 47.700/2003, dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo, estabelecendo cronograma para a eliminação do uso do fogo como método de despalha e facilitador do corte em áreas mecanizáveis e não-mecanizáveis. Para o atendimento a essa legislação, os interessados devem cumprir as exigências relacionadas a duas etapas.” (fl. 47).*

Por conta da meta de redução, o número de “autorizações” emitidas reduziu nesta região de 1.395 (2009/2010) para 612 (2011/2012) (fl. 48).

Assim, embora se tenha adotado um procedimento, fundado em legislação infraconstitucional estadual, para a redução da queima, observo que se olvidou do EIA/RIMA, em que pese, seja perceptível do próprio proceder do Estado, que o referido empreendimento **pode causar significativa degradação ambiental. Se a atividade não tivesse esse nefasto potencial, não haveria motivo para reduzi-la.**

Logo, esses elementos comprovam o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais (de âmbito federal) para a realização do EIA/RIMA. A queima de palha de cana-de-açúcar é potencialmente poluidora e pode causar significativa degradação ambiental.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

Poderia, então, como fez a legislação estadual, ignorar o EIA/RIMA para o caso? Como dito acima, se as atividades econômicas baseiam-se no **desenvolvimento ecologicamente sustentável**, se é dever do Poder Público e da coletividade **a proteção ao meio ambiente**, e se essa proteção, por qualquer ente da federação, se desenvolve mediante **estudo prévio de impacto ambiental** e seu consequente relatório, quando - como é o caso - a atividade é **potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente**, não vejo como considerar válida lei estadual contrária aos referidos princípios constitucionais, positivados nos termos dos incisos III e IV do artigo 1º e dos incisos II e III do artigo 3º; artigo 170, VI, parágrafo único; princípio 4 do Rio 92; e artigo 225, parágrafo primeiro, incisos IV, V e VI.

Somente os estudos necessários que dirão *quais serão os efetivos impactos ambientais, nas áreas cultivadas, nos espaços ambientais protegidos, nas áreas de preservação permanente, nos remanescentes florestais e, inclusive, na flora local, imediatos ou em longo prazo; quais as medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle, avaliando a eficiência de cada uma delas e qual o acompanhamento e o monitoramento necessários*. Através destas cautelas, poder-se-ão propor a intensificação de projeto de eliminação da queima, o aprimoramento de técnicas de despalha e de facilitador do corte, absorção de resíduos poluentes, proteção à saúde dos trabalhadores, à saúde humana e da fauna local, bem como sugerir e intensificar campanhas de educação. Em suma, de início, ao menos o estudo.

De fato, a exigência de prévio estudo poderá gerar custos econômicos ao empreendedor da atividade; todavia, não vejo no rol hierárquico dos valores constitucionais os "custos" em patamar superior à preservação ambiental e a proteção à





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

saúde humana. Outrossim, não vejo óbice para que produtores de uma mesma região se valham de um mesmo EIA/RIMA, que abranja a área de suas propriedades e as peculiaridades ambientais locais, consorciando-se nos custos. Obviamente, não poderão se valer de outro estudo destinado a outra região ou a outra realidade ambiental.

De outro lado, avulta o fundado receio de dano de difícil reparação. A par de notórios, os efeitos nocivos da queima da palha de cana-de-açúcar são potencializados pelo fato de que a lavoura canavieira é usualmente desenvolvida em regime de *plantation*, com grandes áreas agricultáveis dedicadas a uma só cultura.

A antecipação dos efeitos da tutela é de ser deferida, já que presentes, em conjunto, os seus requisitos autorizadores e por estar arrimada ainda no artigo 12 da Lei n.º 7.347/85.

Por óbvio, a concessão da tutela antecipada apenas poderá abranger as novas concessões de licença/“autorização”, dotando-se de efeito *ex nunc*. Isso, em razão da presunção de constitucionalidade que **gozava** a legislação estadual que dispensa o EIA/RIMA e também pelo fato de que nossa Corte Regional já ter autorizado a queima da palha, na colheita da cana de açúcar, nas safras 2.008, 2.009 e 2.011, nos autos da SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA Nº 0039440-03.2008.4.03.0000/SP e nos autos da SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE SENTENÇA nº 2010.03.00036669-1, em ações símileis a esta, porém, ao que consta, de outra abrangência territorial.

A abrangência da liminar, nos termos do pedido, atinge apenas a área territorial abrangida pela Subseção Judiciária Federal de Marília.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

Vejo como desnecessário, nesse momento, o cadastramento pelo IBAMA de todas as propriedades canavieiras, medida que somente poderá fazer sentido na tutela final, se o caso for.

Dessa forma, em decorrência da análise prévia aqui realizada, e presentes os pressupostos legais, **DEFIRO PARCIALMENTE A TUTELA ANTECIPADA**, para determinar à corre CETESB que condicione, a partir desta decisão, a emissão das “Autorizações” ou licenças de Queima Controlada à prévia realização de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto no Meio Ambiente (EIA/RIMA), nos termos alinhavados na fundamentação.

Para cumprimento da medida, oficie-se à CETESB e à Polícia Ambiental do Estado de São Paulo para o atendimento do item 7 de fl. 20, verso. Por fim, também determino o cumprimento do item 8 de fl. 20, verso, relativo à comunicação do teor desta decisão aos órgãos no item mencionados.

Entendendo por razoável a multa proposta pelo *parquet*, fixo, com fulcro no artigo 12, parágrafo segundo, da Lei n.º 7.347/85, no caso de descumprimento desta liminar, a quantia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por “autorização” ou licença de queima controlada de palha de cana-de-açúcar expedidos em descompasso com esta decisão, cabendo a multa em prejuízo da CETESB, quando “autorizar” ou licenciar a queima de palha de cana-de-açúcar, sem o estudo de impacto ambiental e sem o empreendedor haver tomado as providências fixadas no relatório de impacto ambiental decorrente. Isso tudo, sem prejuízo da responsabilidade criminal e cível cabível por descumprimento desta decisão.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
11ª Subseção Judiciária de São Paulo  
1ª Vara de Marília

Entendo que a multa não deve ser fixada por dia, mas por ato do réu em descompasso com essa decisão, o que se mostra mais razoável em razão do conteúdo ora determinado.

Sem embargo ao pronto cumprimento desta decisão, manifestem-se os réus, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre o pedido de assistência litisconsorcial deduzido às fls. 144/182, nos termos do artigo 51 do Código de Processo Civil. Após, no mesmo prazo, manifeste-se o autor. Oportunamente, remetam-se os autos ao SEDI para retificação da autuação, corrigindo-se a denominação da corré CETESB para "*CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo*", consoante dispõe o artigo 1º da Lei Estadual paulista nº 13.542/09.

Registre-se. Intimem-se. Comuniquem-se.

Marília, SP, 16 de março de 2012.



ALEXANDRE SORMANI

Juiz Federal

