



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65) Nº 5008327-46.2017.4.03.6105 / 2ª Vara Federal de Campinas
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: CETESB, GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
Advogados do(a) RÉU: MARCELA BENTES ALVES BAPTISTA - SP209293, SANDRA MARA PRETINI MEDAGLIA - SP107073

SENTENÇA (tipo A)

Vistos.

Trata-se de **ação civil pública** ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face de **Estado de São Paulo, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**, objetivando liminarmente a prolação de ordem para: a) a suspensão de todas as licenças e autorizações expedidas pela CETESB e pelo Estado de São Paulo para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área desta Subseção Judiciária de Campinas, com a paralisação imediata da referida atividade; b) a abstenção da CETESB e do Estado de São Paulo da concessão de novas licenças ambientais e autorizações para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área desta Subseção Judiciária de Campinas sem licenciamento específico que compreenda a elaboração de estudo de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA) que contemplem as consequências da atividade em questão para a saúde humana e, especificamente, do trabalhador, para as áreas de preservação permanente, para os remanescentes florestais, para a atmosfera, para a temperatura global, para a flora e para a fauna, bem assim

incluam os procedimentos de levantamento, monitoramento, salvamento, resgate e destinação de animais; c) a fiscalização pelo IBAMA, de forma direta e efetiva, ou ao menos supletiva, dos danos provocados à fauna silvestre pela prática da queima na área compreendida por esta Subseção Judiciária de Campinas, na forma da Lei nº 5.197/67 e da Instrução Normativa IBAMA nº 146/2007, com a adoção das providências necessárias a evitar a destruição em massa de espécimes; (d) a realização de campanha de divulgação das novas normas atinentes à autorização para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção Judiciária de Campinas. Ao final, pugna o autor: (a) pela declaração de nulidade de todas as licenças e autorizações expedidas pela CETESB e pelo Estado de São Paulo para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área desta Subseção Judiciária de Campinas, com a paralisação imediata da referida atividade; b) a condenação da CETESB e do Estado de São Paulo à abstenção da concessão de novas licenças ambientais e autorizações para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área desta Subseção Judiciária de Campinas sem licenciamento específico que compreenda a elaboração de estudo de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA) que contemplem as consequências da atividade em questão para a saúde humana e, especificamente, do trabalhador, para as áreas de preservação permanente, para os remanescentes florestais, para a atmosfera, para a temperatura global, para a flora e para a fauna, bem assim incluam os procedimentos de levantamento, monitoramento, salvamento, resgate e destinação de animais; c) a condenação da CETESB e do Estado de São Paulo, diretamente e/ou com o auxílio da polícia militar ambiental, ao cadastramento de todas as propriedades rurais ocupadas com a cultura canavieira e à verificação do atendimento das prescrições deferidas por este Juízo; (d) a condenação do IBAMA à fiscalização, de forma direta e efetiva, ou ao menos supletiva, dos danos provocados à fauna silvestre pela prática da queima na área compreendida por esta Subseção Judiciária de Campinas, na forma da Lei nº 5.197/67 e da Instrução Normativa IBAMA nº 146/2007, com a adoção das providências necessárias a evitar a destruição em massa de espécimes.

O autor relata que, no decorrer da instrução do inquérito civil nº 1.34.004.000577/2016-13, apurou que em vários municípios desta Subseção Judiciária de Campinas os produtores de cana-de-açúcar utilizam a queima controlada da palha como preparação prévia para o corte, sem, contudo, apresentar estudo de impacto ambiental, fato que restou confirmado pela própria CETESB, segundo quem a atividade em questão não exigiria EIA/RIMA. Argumenta que o prazo legal para a eliminação das queimadas foi sucessivamente prorrogado para atender aos interesses econômicos do setor sucroalcooleiro, causando danos ao meio ambiente e à saúde pública. Destaca que, no âmbito do Estado de São Paulo, vige a Lei nº 11.241/2002, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 47.400/2003, que permite a utilização da queima controlada, mas propõe sua eliminação gradativa até 2021 para as áreas mecanizáveis e 2031 para as não mecanizáveis. Ressalta que não há nessa legislação qualquer indicativo de preocupação do legislador com o estabelecimento de critérios de avaliação de dano ambiental ou medidas reparadoras. Afirma que o Protocolo Agro Ambiental do Setor Sucroalcooleiro realizado em 2007 pelo Governo do Estado de São Paulo e pela União da Agroindústria Canavieira do Estado (ÚNICA) possui plano de ação visando à antecipação dos prazos previstos na lei estadual para 2014 para áreas mecanizáveis e 2017 para as não mecanizáveis, mas que esse protocolo não fala em estudo de impacto ambiental e é destituído de força vinculante, de modo que não há meio para sua imposição administrativa ou judicial em caso descumprimento. Sustenta que o Brasil vem descumprindo a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, da qual é signatário, que preconiza a necessidade de avaliação de impacto à saúde e ao meio ambiente, o que, no ordenamento brasileiro, corresponde ao EIA/RIMA. Tece considerações a respeito dos danos que as queimadas impõem ao meio ambiente, sobretudo à capacidade produtiva da terra, aos recursos hídricos, às matas ciliares, à fauna silvestre e às reservas legais que se encontram no interior das propriedades rurais, bem assim a respeito dos danos que essas queimadas causam à saúde pública, com destaque à dos trabalhadores rurais. Aduz que a Lei Federal nº 5.197/1967 proíbe o uso do incêndio como meio à eliminação de animais silvestres, pelo que da mera autorização formal da CETESB para a queima da palha de cana não decorreria a autorização para a eliminação da fauna por ela ocasionada. Refere que a Lei nº 5.197/1967

conferiu ao IBAMA a tarefa de fiscalizar o cumprimento das obrigações e proibições nela previstas e que, em caso de delegação dessa competência a Estados e Municípios, permanece sob a titularidade da autarquia federal a atribuição de adotar as providências cabíveis em face da omissão ou negligência dos entes delegados. Alega que, como a Lei Complementar nº 140/2011 conferiu ao IBAMA a proteção das espécies ameaçadas de extinção, cumpria-lhe disciplinar e coibir a queima da palha de cana, atividade que as coloca em risco. Assevera que, embora os efeitos prejudiciais à fauna local pudessem ser conhecidos, dimensionados e minimizados mediante a prévia elaboração de EIA/RIMA, este tem sido dispensado nos procedimentos de autorização para a queima da palha da cana-de-açúcar presididos pela CETESB. Menciona que o IBAMA nada tem feito a respeito disso. Acresce que as queimadas colocam em risco a condição do Brasil de exportador de álcool combustível, além de transferir à sociedade o custo social e econômico da degradação ambiental, que deveria ser precatado pela indústria sucroalcooleira. Salaria que, à luz da Constituição (em especial, dos artigos 225 e 186), das leis federais atinentes ao tema (em especial, das Leis 6.938/1981 e 12.651/2012) e das Resoluções CONAMA 01/1986 e 237/1997, as queimadas somente poderiam ser autorizadas mediante prévio estudo de impacto ambiental. Não obstante, para o fim de expedir autorizações formais de queima da palha de cana, a CETESB tem observado tão somente a Lei Estadual nº 11.241/2002 e o respectivo decreto regulamentar (nº 47.700/2003), assim como o Decreto Federal nº 2661/1998, todos eles inconstitucionais, os dois primeiros por não exigirem o EIA/RIMA e o último por haver, a pretexto de regulamentar o Código Florestal (Lei nº 4.771/1965, revogado pela Lei nº 12.651/2012), inovado na ordem jurídica, autorizando o uso praticamente indiscriminado do fogo. Apregoa que, na ausência do EIA/RIMA, as autorizações concedidas pela CETESB para a queima da palha de cana são nulas e que compete ao IBAMA suprir a omissão do ente estadual. Junta documentos.

O exame do pedido de tutela provisória foi remetido para depois da vinda das contestações.

Citada, a CETESB apresentou contestação, invocando preliminarmente a inadequação da via da ação civil pública como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, tratou de sua competência para a expedição de autorizações para a queima controlada da palha da cana, regulamentada por Decreto Federal plenamente vigente, bem como da competência supletiva do IBAMA, para as hipóteses de omissão ou desvio de atribuições do Estado, não verificadas na espécie. Alegou que, ao contrário do afirmado pelo autor, o Decreto Federal nº 2.661/1998 não autorizou o uso indiscriminado do fogo, mas apenas regulamentou o poder de polícia da Administração, de forma a compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico e a proteção ao meio ambiente. Asseverou que as disposições do Decreto Federal nº 2.661/1998 subsistiram após o advento do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), porque este manteve a possibilidade do uso do fogo na vegetação, inclusive atribuindo ao órgão estadual a competência para a respectiva autorização. Acresceu que o Estado de São Paulo, no uso de sua competência concorrente, promulgou a Lei nº 11.241/2002 e o Decreto nº 47.700/03, prevendo a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar em total consonância com o Decreto Federal, o Código Florestal e a Lei nº 6.938/81. Aduziu que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Recurso Extraordinário nº 586.224, com repercussão geral reconhecida, declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que proibia a queima da palha de cana-de-açúcar. Afirmou que o EIA/RIMA somente é exigível para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental e que cabe ao órgão ambiental competente verificar se dada atividade é capaz de causar tal grau de degradação, definindo, em caso negativo, os estudos ambientais pertinentes, de acordo com sua discricionariedade técnica. Sustentou que, no Estado de São Paulo, existe um procedimento específico para a autorização da queima da palha de cana e que do fato de ele não exigir o EIA/RIMA não decorre que a queima seja realizada de maneira indiscriminada e sem fiscalização por parte dos órgãos competentes, ou mesmo ao arrepio do artigo 225 da Constituição Federal. Referiu que o licenciamento de um empreendimento sucroalcooleiro já contempla tudo quanto relacionado à atividade-fim e exige diversos estudos, pelo que não há falar em desconsideração dos impactos ambientais nos procedimentos subsequentes de autorização para a queima da palha da cana. Teceu

considerações a respeito de medidas tomadas pelo Estado de São Paulo no sentido de mitigar os impactos da queima e sobre a redução da área de queima autorizada desde o ano de 2010, pelo que não teria havido atuação discricionária da Administração Estadual no sentido de esvaziar o comando constitucional que normatizou o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Pugnou, assim, pelo indeferimento do pedido de tutela provisória e pela decretação da improcedência do pedido. Juntou documentos.

O Estado de São Paulo apresentou contestação, sem invocar questões preliminares ou prejudiciais. No tocante à antecipação da tutela, pontuou que a mudança abrupta de conduta no meio do período da colheita acarretaria perda irreversível à safra de 2018 e dos anos seguintes, com consequências sociais negativas e graves, tais como a eliminação imediata de milhares de empregos. Argumentou que a queima controlada reduz os riscos de incêndios acidentais e acidentes do trabalho. Acresceu que a necessidade da colheita da cana crua, decorrente do impedimento imediato à queima por ausência do EIA/RIMA, prejudicaria a competitividade da produção regional e, assim, afetaria a arrecadação do Estado de São Paulo e, pois, os serviços públicos por ele prestados à população local. No mérito propriamente dito, asseverou que a legislação estadual permite a queima controlada desde que cumpridas certas condições, harmonizando-se, assim, com a norma federal que exige o cumprimento de requisitos mínimos para que o método seja utilizado em atividades agropastoris. Afirmou que a competência para o licenciamento ambiental é distribuída entre os entes federativos de acordo com a abrangência territorial dos impactos ambientais diretos da atividade, o que está em consonância com o que diz o texto constitucional. Sustentou que *“Diante de sua competência administrativa, o Poder Executivo do Estado de São Paulo contratou uma equipe especializada para permitir que o processo complexo de autorização de queima e o seu controle se realizem de forma informatizada (Resolução SMA nº 12 de 11/03/2005)”* e que, assim, *“O produtor da cana-de-açúcar deve informar o planejamento de sua safra, cadastrar-se no sistema, obter um número de acesso e instruir o seu requerimento com uma série de mapas em que se distingam, com segurança, as áreas plantadas das áreas a serem colhidas e, dentre as áreas a serem colhidas, aquelas que o serão mediante a queima controlada ou mediante mecanização, para que a*

autoridade administrativa possa verificar se está correta a porcentagem de área que não mais será queimada, de acordo com o cronograma de eliminação da Lei Estadual nº 11.241/2002". Alegou que, "Com esses dados, a Administração Pública Estadual conhece a dimensão real do controle ambiental específico para cultura canavieira, os efeitos da queimada de cana e as providências necessárias para mitigá-los" e que "Se, por exemplo, dentro do período da colheita de cana-de-açúcar a Administração Estadual, num dado momento, deparar-se com as condições climáticas desfavoráveis (como baixa umidade do ar), suspende temporariamente (situação passageira) a queimada de cana até que retorne à condição favorável". Ressalta que já dispõe de meio eficaz de fiscalização da queima de cana-de-açúcar, mais rápido e adequado do que o EIA/RIMA, além de observar o cronograma de redução gradativa dessa atividade. Destaca que o valor do meio ambiente equilibrado deve ser sopesado com o da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa e que a legislação estadual vem impondo mudanças gradativas nos métodos de produção dos derivados da cana justamente para assegurar o equilíbrio entre esses valores. Rechaçou o cabimento da multa diária pleiteada pelo autor e pugnou pela decretação da improcedência do pedido.

O IBAMA apresentou contestação, alegando preliminarmente a incompetência deste Juízo, em razão de a ação envolver conflito federativo e, assim, ser da competência do Supremo Tribunal Federal (artigo 102, *caput* e inciso I, alínea 'f', da Constituição Federal), a impossibilidade jurídica do pedido (ante a inexistência de norma legal que imponha ao IBAMA os deveres de fiscalizar outro ente público e divulgar normas referentes à autorização para a queima de palha de cana) e sua ilegitimidade passiva *ad causam*, por não ser ele o ente responsável pelas autorizações cuja nulidade se pretende ver declarada nestes autos. No mérito, esclareceu, inicialmente, que a competência para o licenciamento da queima da palha de cana é do órgão estadual. Acresceu que o acolhimento da pretensão posta nos autos violaria a distribuição de competências realizada na forma da Constituição Federal, comprometendo a própria proteção do meio ambiente, além do princípio federativo. Alegou que não houve omissão estadual que justificasse sua intervenção na espécie. Asseverou que "Inexiste fundamento jurídico para o IBAMA assumir as consequências das escolhas técnicas feitas pelo órgão

ambiental estadual que, destaque-se, foram promovidas dentro da legalidade, pois a Resolução CONAMA n.º 237/1997, especialmente os já citados artigos 3º e 12, conferem discricionariedade técnica ao órgão ambiental para a avaliação da magnitude do impacto ambiental e os instrumentos adequados de controle que visam a minimizar o dano ao meio ambiente”. Sustentou que “atos administrativos da esfera da discricionariedade técnica, tais como a avaliação do grau de impacto ambiental, se significativo ou não, a sua abrangência, se local, estadual, regional ou nacional, a adequação das etapas do procedimento do licenciamento ambiental à atividade sujeita a controle ambiental, necessidade de EIA/RIMA ou de outro tipo de estudo ambiental, não podem ser, no seu mérito, objeto de controle judicial, pois haveria a substituição das atribuições do Poder Executivo pelo Judiciário, bem como a ingerência desse Poder naquele, em contrariedade ao Princípio Constitucional da Tripartição dos Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição”. Aduziu que, embora exemplificativo, o rol de atividades sujeitas a licenciamento ambiental contido na Resolução CONAMA nº 237/07 não se estende à queima de palha de cana. Afirmou que “a escolha dos estudos ambientais necessários, o seu conteúdo, o procedimento e suas etapas de acordo com a atividade a ser licenciada, está inserida no campo da discricionariedade do órgão licenciador” e que “somente os órgãos ambientais detêm ‘conhecimento técnico’ para as complexas questões que envolvem o Meio Ambiente”. Ressaltou que a significativa degradação ambiental, que impõe a realização do EIA/RIMA, é um conceito jurídico indeterminado, de forma que sua aferição também se insere no âmbito da discricionariedade técnica da Administração. Destacou, outrossim, que “os atos e os prazos do licenciamento ambiental com EIA/RIMA não são adequados ao controle ambiental da queima de palha de cana, pelas suas peculiaridades, de forma que se mostra mais indicado e deve ser aplicado para tanto o procedimento próprio para permissão do emprego do fogo – Autorização de Queima Controlada - previsto no Decreto n.º 2.661/1998”. Pugnou, por fim, pela decretação da improcedência do pedido.

O pedido de tutela provisória foi parcialmente deferido.

O MPF manifestou ciência da decisão e informou que não interporia recurso.

O IBAMA noticiou a interposição do agravo de instrumento nº 5012017-31.2018.4.03.0000.

O autor apresentou réplica.

Instado, o Estado de São Paulo informou que não tinha outras provas a produzir.

O MPF requereu o julgamento antecipado da lide.

A CETESB requereu o julgamento antecipado da lide, mas pugnou, subsidiariamente, pela produção de provas.

O IBAMA requereu a intimação da CETESB para a apresentação de dados atualizados a respeito das queimadas nesta Subseção Judiciária de Campinas.

A CETESB noticiou a ausência do nome de seu advogado na publicação da decisão de deferimento parcial da tutela provisória e, assim, pugnou pela declaração de nulidade do ato e pela devolução do respectivo prazo recursal.

Houve, então, o deferimento do pedido de devolução de prazo, sem prejuízo do cumprimento da decisão em questão, e a intimação da CETESB para a apresentação dos dados atualizados mencionados pelo IBAMA.

A CETESB apresentou planilhas de dados e noticiou a interposição do agravo de instrumento nº 5003179-65.2019.4.03.0000.

O Tribunal Regional Federal desta 3ª Região deu provimento ao agravo interposto pelo IBAMA (nº 5012017-31.2018.4.03.0000), para anular a decisão de deferimento parcial da tutela provisória no que concerne à autarquia recorrente.

O autor se manifestou a respeito dos dados trazidos pela CETESB.

O Tribunal Regional Federal desta 3ª Região negou provimento ao agravo interposto pela CETESB (nº 5003179-65.2019.4.03.0000).

Nada mais requerido, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

DECIDO.

Sentencio nos termos do artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

De início, contudo, examino as preliminares de inadequação da via, alegada pela CETESB, e de incompetência do Juízo, impossibilidade jurídica do pedido e ilegitimidade passiva *ad causam*, alegadas pelo IBAMA.

Nesse passo, rejeito a alegação de inadequação da via eleita, visto que, na espécie, a inconstitucionalidade de normas é invocada apenas como causa de pedir e não como pedido principal.

No que toca à competência jurisdicional, destaco que, para além de sua fixação neste Juízo da 2ª Vara Federal de Campinas (ID 5670110) não ter sido objeto de recurso, impõe-se reconhecer que o dispositivo invocado pelo IBAMA para o fim de supedanear a incompetência alegada (artigo 102, *caput* e inciso I, alínea 'f', da Constituição Federal) não se aplica ao caso dos autos.

Com efeito, *“as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta”* (alínea 'f', artigo 102, inciso I, da Constituição Federal), que atraem a competência do Supremo Tribunal Federal são aqueles em que esses entes atuam como legitimados ordinários ou, em outros termos, em que disputam direitos defendidos como próprios em face uns dos outros, o que não ocorre na espécie.

Rejeito, igualmente, a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, não apenas por ela haver sido excluída do rol de condições da ação pelo Novo Código de Processo Civil, em vigor desde antes do ajuizamento do presente feito, mas também em razão de a suposta inexistência de norma legal fundadora da pretensão deduzida nos autos ser questão de mérito.

Por fim, afastado a alegada ilegitimidade passiva *ad causam* do IBAMA, visto que a pretensão posta nos autos não se resume à de declaração de nulidade das autorizações e licenças emitidas pela CETESB, mas inclui a de condenação da autarquia federal à atuação supletiva à do ente ambiental

estatal na proteção da fauna em face da queima da palha de cana. E o cabimento ou não dessa condenação é questão de mérito, devendo com ele ser enfrentada.

No mais, presentes os pressupostos processuais e as condições da ação, passo ao mérito, adotando, como razões de decidir, as trazidas pelo E. Tribunal Regional Federal desta 3ª Região no julgamento do agravo interposto pela CETESB (nº 5003179-65.2019.4.03.0000):

“O cerne da controvérsia aqui posta reside na definição de ser exigível ou não o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para a queima da palha de cana-de-açúcar. Pois bem, conforme adverte Édís Milaré, embora o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) sejam empregados vulgarmente como sinônimos, ‘o estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. O Relatório de Impacto Ambiental, destinando-se especificamente ao esclarecimento das vantagens e consequências ambientais do empreendimento, refletirá as conclusões daquele’ (Direito do Ambiente, RT, 8ª edição, pág. 746). De forma mais didática, e citando Herman Benjamin, o supracitado autor anota: ‘o EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público’ (ob. e pág. cit). O conceito de impacto ambiental, por sua vez, é trazido em norma infralegal, precisamente na Resolução CONAMA nº 001/86, cujo artigo 1º veicula: ‘Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II -

*as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.’ De seu turno, a Constituição Federal veicula em seu artigo 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, para se efetivar esse direito, incumbe ao Poder Público: ‘Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;’ É inquestionável que a queima da palha da cana-de-açúcar configura atividade causadora de degradação ao meio ambiente, à saúde humana e à fauna local. O professor Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, traz estudos sobre o malefício da atividade. Confira-se: ‘Levantamentos epidemiológicos sistematizados, que estão sendo realizados em 21 cidades da região canavieira de Ribeirão Preto, mostram que as Doenças do Aparelho Respiratório contribuem com percentual elevado de internações hospitalares dessas cidades. Pelos dados disponíveis parece inquestionável que algumas cidades da região canavieira do Estado de São Paulo já mostram alguns sinais de deterioração da qualidade do ar, pelo aumento da concentração de poluentes na época das queimadas dos extensos canaviais da região’ – como afirma o Prof. José Carlos Manço. (...) Na fuligem sedimentada (o chamado ‘carvãozinho’) – aquela que fica depositada sobre o solo depois da queimada – foram identificadas ‘centenas de compostos químicos, dentre os quais 40 HPAS – Hidrocarbonetos Policíclicos Aromáticos. Entre esses últimos, estão os 16 considerados mais perigosos para a saúde humana na avaliação da ‘Environmental Protection Agency’ – Agência de Proteção*

Ambiental dos Estados Unidos' (ob. cit., Malheiros, 18ª edição, pág. 572-573) Sendo evidente e conhecidos os efeitos nocivos da prática da queima da palha da cana-de-açúcar, há que se reconhecer que, ao menos em tese, o direito postulado em caráter de urgência é plausível e se encontra presente o perigo de dano, previstos no artigo 300 do CPC. Ressalto que a medida já foi analisada por esta E. Corte, conforme se observa nos arestos abaixo: 'AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUEIMA CONTROLADA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA CONCESSÃO DE LICENÇA. NECESSIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. Insurge-se o ESTADO DE SÃO PAULO contra o condicionamento da concessão de licença/autorização para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar à realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). 2. Esta Corte já se pronunciou em caso semelhante, assegurando que a falta de estudo prévio de impacto ambiental na concessão de licença/autorização para a queima controlada em canavial - em princípio - não é inconstitucional. Também, que a legislação estadual paulista vem se desenvolvendo no sentido da gradativa eliminação do uso do fogo como método facilitador do corte da cana-de-açúcar, numa tentativa de contrabalancear os impactos ambientais e socioeconômicos que envolvem a questão. 3. Os supostos prejuízos econômicos dos produtores de cana (aliás, muito questionável) não pode se sobrepor ao bem estar de um número indeterminável - mas que atinge milhões - de paulistas, tampouco justifica o sacrifício de animais inocentes que habitam as áreas lindeiras das culturas de cana, e menos ainda o malefício ao meio ambiente como um todo. 4. Embora o artigo 225, § 1º, IV em tese sirva para condicionar o estudo de impacto ambiental a prévia exigência legal, de outro lado deve-se ler o dispositivo constitucional de modo correto; ele prescreve a prévia exigência legal para atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente. No caso, a queima da palha de cana é atividade EVIDENTEMENTE degradadora da saúde

humana, do meio ambiente e de outras atividades econômicas; não é um mero risco: é um dano objetivo e consumado e isso ninguém pode em sua consciência negar ou sequer tentar esconder (as imensas nuvens de fumaça negra que cobrem o interior do Estado não deixam que se tente ocultar esse sinistro).

5. Nesse cenário não é absurdo que o Judiciário seja compelido a ditar - ainda que excepcionalmente - uma política pública de salvaguarda do meio ambiente, que têm evidente reflexo na proteção de um direito social como a saúde (art. 6º da Constituição Federal). 6. Assim, não se pode dizer que o ESTADO DE SÃO PAULO está provido de integral razão, diante da bem fundamentada decisão a qua que não tem foros de inconstitucionalidade. 7. Agravo de instrumento a que se nega provimento.' (TRF3, AI nº 0023504-59.2013.4.03.0000, 3ª Turma, Rel. Des. Federal Johnson Di Salvo, j. 13.08.2015, e-DJF3 21.08.2015) 'AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. DANO AMBIENTAL. QUEIMA DA PALHA DA CANA-DE-AÇÚCAR. EIA/RIMA. NECESSIDADE. LEGITIMIDADE DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO POR TERCEIRO PREJUDICADO. 1. Nos termos do artigo 996, do CPC, o recurso pode ser interposto pela parte vencida, pelo terceiro prejudicado e pelo Ministério Público Federal, como parte ou fiscal da ordem jurídica. Portanto, legítima a interposição do agravo de instrumento. 2. O artigo 225, da CF declara que incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental em atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. 3. A prática continuada da queima, ainda que controlada, da palha da cana-de-açúcar enseja o reconhecimento de que é atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, razão pela qual é necessária a realização de EIA/RIMA, nos termos do Constituição Federal. 4. Agravo de instrumento a que se nega provimento.' (TRF3, AI nº 5000492-23.2016.4.03.0000, 4ª Turma, Rel. Des. Federal Marli Ferreira, j. 29.05.2017, e-DJF3 18.10.2017) Os argumentos da agravante,

ao menos neste momento, não são suficientes para afastar esse entendimento. O Decreto nº 2.661/98 veio a lume com a intenção de regulamentar o parágrafo único do artigo 27 da Lei nº 4.771/65, que estabelecia o Código Florestal. Acontece que com a edição da Lei nº 12.651/2012, o novo Código Florestal, o anterior foi expressamente revogado, de forma que o decreto no início mencionado não tem mais ponto de sustentação. De outra banda, é de se observar que o artigo 38 da Lei nº 12.651/2012 proíbe o uso de fogo na vegetação, excepcionando as seguintes situações: 'Art. 38. É proibido o uso de fogo na vegetação, exceto nas seguintes situações: I - em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, mediante prévia aprovação do órgão estadual ambiental competente do Sisnama, para cada imóvel rural ou de forma regionalizada, que estabelecerá os critérios de monitoramento e controle; II - emprego da queima controlada em Unidades de Conservação, em conformidade com o respectivo plano de manejo e mediante prévia aprovação do órgão gestor da Unidade de Conservação, visando ao manejo conservacionista da vegetação nativa, cujas características ecológicas estejam associadas evolutivamente à ocorrência do fogo; III - atividades de pesquisa científica vinculada a projeto de pesquisa devidamente aprovado pelos órgãos competentes e realizada por instituição de pesquisa reconhecida, mediante prévia aprovação do órgão ambiental competente do Sisnama.' O § 1º do dispositivo acima mencionado dispõe que no caso do inciso I 'o órgão estadual ambiental competente do Sisnama exigirá que os estudos demandados para o licenciamento da atividade rural contenham planejamento específico sobre o emprego do fogo e o controle dos incêndios'. Conquanto a agravante diga que o licenciamento não é da atividade da queima da palha da cana, mas sim daquela que a precede, tenho que por ora não lhe assiste razão por contrariar o próprio ato normativo que exige planejamento específico sobre o emprego do fogo e do controle de incêndios. Ora, somente in loco, depois de observar a

produção, reconhecer a área e avaliar o material a ser queimado é que a empresa disporá de conhecimentos específicos para planejar a queima controlada, inclusive avaliando as condições meteorológicas do dia. Assim, não me parece que o EIA/RIMA inicial para a atividade sucroalcooleira seja suficiente para atingir esse objetivo. De resto, entendo que os demais pontos ventilados no recurso da agravante, inclusive as discussões jurídicas pretendidas, tem por fim antecipar a discussão do mérito da causa, como anotou o Parquet em contraminuta (id 38694212), o que se mostra inviável neste momento processual.”

No que toca ao cabimento da pretensão deduzida em face do IBAMA, cumpre tecer algumas considerações.

É que as regras de distribuição de competências atinentes ao licenciamento ambiental estão consubstanciadas nos artigos 13 a 17 da Lei Complementar nº 140/2011, que autorizam a atuação supletiva da União nos licenciamentos do Estado, quando este não dispuser de órgão ambiental a tanto capacitado, e nos licenciamentos do Município, quando nem este, nem o Estado em que ele estiver localizado, dispuserem de órgão ambiental a tanto capacitado.

Esses mesmos dispositivos autorizam, ainda, a atuação subsidiária da União, consistente no apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro solicitado pelo ente originariamente detentor da atribuição.

Por fim, eles dispõem que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental pelo empreendimento licenciado ou autorizado (artigo 17, *caput*), o que não impede o exercício dessa mesma atividade pelos demais entes federativos, em caráter secundário (§ 3º), e que *“Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis”*.

A atuação concorrente do IBAMA no que toca a atividades submetidas a licenciamento ou autorização ambiental de ente estadual, distrital ou municipal, portanto, pressupõe a insuficiência da atuação desses entes na proteção do meio ambiente.

Dito isso, entendo que essa insuficiência seja exigível mesmo nas hipóteses em que o licenciamento concedido por outro ente se refira a atividade potencialmente prejudicial a interesse tutelado primordialmente pela União, tal como o da preservação da fauna silvestre, sobretudo da ameaçada de extinção.

E como na espécie a exigência de licenciamento para a instalação, implantação e operação do empreendimento sucroalcooleiro, seguida da autorização para a queima da palha, se mostraram insuficientes à proteção da fauna, presumida e, porque não dizer, evidentemente afetada, como a todos, pelos efeitos do fogo, entendo cabível a atuação do IBAMA na forma pleiteada pelo *Parquet*.

Veja-se que nenhum dos réus afirmou de forma clara e peremptória que os danos potenciais à fauna silvestre, sobretudo à ameaçada de extinção, sejam levados em conta no licenciamento do empreendimento ou na autorização de queima.

Não obstante o exposto, entendo não ser o caso de declarar a nulidade das autorizações concedidas sem o licenciamento específico, dotado de EIA/RIMA, até a data fixada na decisão de antecipação parcial dos efeitos da tutela, seja em prol da segurança jurídica, seja em razão da completa inutilidade de declaração retroativa desse teor no caso específico dos autos.

Entendo, igualmente, não ser o caso de fixar multa para o caso de descumprimento da presente decisão até que sobrevenha indícios mínimos de recalcitrância da parte condenada.

DIANTE DO EXPOSTO, decido: (1) **condenar a CETESB e o Estado de São Paulo** à abstenção da concessão de novas licenças ambientais e autorizações para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área desta Subseção Judiciária de Campinas, a partir da safra de 2019, sem licenciamento específico que compreenda a elaboração de estudo

de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA) que contemplem as consequências da atividade em questão para a saúde humana e, especificamente, do trabalhador, para as áreas de preservação permanente, para os remanescentes florestais, para a atmosfera, para a temperatura global, para a flora e para a fauna, bem assim incluam os procedimentos de levantamento, monitoramento, salvamento, resgate e destinação de animais; (2) **condenar a CETESB e o Estado de São Paulo**, diretamente e/ou com o auxílio da polícia militar ambiental, ao cadastramento de todas as propriedades rurais ocupadas com a cultura canavieira e à verificação do atendimento das prescrições deferidas por este Juízo; (3) **condenar a CETESB e o Estado de São Paulo** a realizarem campanha de divulgação das novas normas atinentes à autorização para a queima controlada da palha de cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção Judiciária de Campinas; (4) **condenar o IBAMA** à fiscalização supletiva dos danos provocados à fauna silvestre pela prática da queima na área compreendida por esta Subseção Judiciária de Campinas, na forma da Lei nº 5.197/67 e da Instrução Normativa IBAMA nº 146/2007, com a adoção das providências necessárias a evitar a destruição em massa de espécimes. Com isso, **confirmando, em parte, a tutela provisória concedida nestes autos e julgo parcialmente procedente o pedido**, extinguindo o processo com resolução de mérito, na forma do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sem condenação em honorários advocatícios, considerando que ambas as partes restaram vencidas em parte e que não houve má-fé de qualquer delas, conforme disposto nos artigos 17 e 18 da Lei nº 7.347/1985.

Custas na forma da lei, observada a isenção assegurada ao Ministério Público Federal, ao IBAMA e ao Estado de São Paulo (art. 4º da Lei nº 9.289/1996).

Sentença sujeita ao duplo grau obrigatório de jurisdição, nos termos do artigo 496, *caput*, inciso I, do Código de Processo Civil c.c. o artigo 19 da Lei nº 7.347/1965.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se com prioridade.

CAMPINAS, 13 de março de 2020.

Assinado eletronicamente por: **JOSE LUIZ PALUDETTO**

13/03/2020 17:49:11

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **29462208**



20031317491137200000026874992

IMPRIMIR

GERAR PDF