

**APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5001160-09.2013.404.7004/PR**

**RELATOR : CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ**

**APELANTE : INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP**

**: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
: RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**

**: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**

**APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**INTERESSADO : FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO  
PARANÁ**

### **EMENTA**

ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. PRELIMINARES DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, CERCEAMENTO DE DEFESA, ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DO IBAMA AFASTADAS. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PARA PRESIDIR O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL - NECESSIDADE DE PRÉVIO EIA/RIMA COMO CONDIÇÃO DE VALIDADE ÀS AUTORIZAÇÕES PARA A QUEIMA CONTROLADA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA MANTIDA. Apelações e reexame necessário desprovidos.

### **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento às apelações e ao reexame necessário, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 23 de outubro de 2013.

**Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz**  
**Relator**

## RELATÓRIO

O parecer do MPF (evento 5) expõe com precisão a controvérsia, *verbis*:

*"Trata-se de apelações interpostas pela Federação da Agricultura do Estado do Paraná - FAEP -, pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP -, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA - e pela União, em face de sentença que julgou parcialmente procedente a Ação Civil Pública proposta.*

*A ação originária foi movida pelo Ministério Público Federal contra o Instituto Ambiental do Paraná - IAP -, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA - e a União, buscando que os órgãos ambientais ligados à União (IBAMA) e o Estado do Paraná (IAP) se abstenham de conceder licenças ambientais autorizadoras da queima controlada da palha de cana-de-açúcar na região, bem como suspendam a validade das licenças já emitidas, e que esses órgãos passem a exigir a elaboração de EIA/RIMA para a concessão de novas autorizações, com a condenação dos réus ao pagamento de indenização pelos danos ambientais causados.*

*O Juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido para: a) proibir o IAP de conceder novas autorizações para a queima controlada da palha da cana-de-açúcar ou renovar as já expedidas na área da Subseção Judiciária de Umuarama/PR, sob pena de multa para cada autorização/licença concedida ou renovada; b) reconhecer a competência do IBAMA para o licenciamento ambiental da queima da palha da cana-de-açúcar, podendo delegá-la ao IAP; c) reconhecer a necessidade de EIA/RIMA; d) determinar ao IBAMA a fiscalização do cumprimento da sentença e autuação em caso de infringência ao art. 40 do Decreto Federal nº 3.179/99; e) determinar que a União por meio do CONAMA inclua a queima controlada de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental bem como instrumentalize o IBAMA para exercer o trabalho de licenciamento e fiscalização.*

*Irresignada, a União apelou (evento 15- APELAÇÃO095).*

*Alegou, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido dirigido ao IBAMA, pela impossibilidade de incluir a queima palha de cana de açúcar como atividade poluidora, bem como a ilegitimidade passiva da União. Caso superada as preliminares, pugna pela improcedência dos pedidos formulados.*

*O IBAMA, por seu turno, recorreu, sustentando que atualmente não é possível fixar a competência do IBAMA para licenciamento ambiental, como no caso concreto, levando-se em conta a dimensão do impacto ambiental tal como feito pela r. Sentença, não se configurando a abrangência necessária para que o licenciamento necessário seja procedido pela autarquia.*

*Aduz ainda que o IAP detém competência para avaliar este tipo de atividade e já se manifestou no sentido de que a queima controlada da palha de cana causa impacto ambiental apenas localizado, não havendo evidências em sentido diverso (evento 15 - APELAÇÃO098).*

*O Instituto Ambiental do Paraná - IAP - alegou deter a competência para o licenciamento ambiental no Estado do Paraná, sendo equivocada e ilegal a decisão recorrida que outorga ao IBAMA a competência para licenciar o procedimento referente à queima de palha de cana no Estado.*

*Afirma ainda que inexistente exigência legal expressa para a realização do EIA/RIMA em caso de queima controlada (evento 15 - APELAÇÃO100).*

*A Federação de Agricultura do Estado do Paraná - FAEP - alegou, preliminarmente, o cerceamento de defesa. Pugnou pela suspensão dos efeitos da sentença e pela necessidade de dilação probatória para comprovação do impacto ambiental sugerido. Alega afronta ao princípio federativo, aos princípios da concorrência, da livre iniciativa e da isonomia, pelos efeitos da sentença abrangerem somente a área da jurisdição. Requer seja concedido efeito suspensivo ao presente recurso e ao final, seja dado integral provimento para anulação da r.*

sentença e, subsidiariamente, caso não seja este o entendimento, seja a mesma reformada (evento 15 - APELAÇÃO101).

Com contrarrazões, vieram os autos para parecer.

É o breve relato do feito.'

É o relatório. Peço dia.

## VOTO

As preliminares arguidas nas apelações merecem ser rechaçadas pelos fundamentos expostos no parecer do douto MPF (evento 5), cujos fundamentos adoto, *verbis*:

### **'DAS PRELIMINARES**

#### **Da Possibilidade Jurídica do Pedido**

*Não há como prosperar a alegação de impossibilidade jurídica do pedido, alegada pela União. Ao Poder Judiciário cabe intervir nos casos de descumprimento da legislação. Os direitos pleiteados na presente ação são constitucionalmente protegidos, não dependendo da conveniência da administração.*

*No caso concreto, a queima de canavial foi reconhecida como causadora de degradação ambiental, pelo IBAMA e pelo IAP, que dispensaram a produção de provas neste sentido, sendo considerada atividade poluidora regida pela legislação.*

*O pedido é permitido pelo ordenamento jurídico não havendo qualquer vedação legal em sentido diverso. O caráter normativo e deliberativo do CONAMA também não é obstáculo para o cumprimento de medidas impostas judicialmente. Da mesma forma, a discricionariedade dos atos administrativos não impede sua apreciação pela via judicial.*

#### **Da Ausência de Cerceamento de Defesa**

*Não se pode cogitar na ocorrência de nulidade da sentença por cerceamento de defesa na forma aduzida pela apelante FAEP.*

*A alegação de cerceamento de defesa em função de não ter havido dilação probatória não procede. A apelante requereu julgamento antecipado da lide (evento 15 - PET56), desconsiderando a possibilidade jurídica do pedido de dilação, havendo a preclusão temporária e lógica para esta pretensão. Assim, consigna-se que a questão relativa à prova pericial está preclusa.*

*Não se pode olvidar ainda que, conforme jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, nas Ações Cíveis Públicas movidas em defesa do meio ambiente, justifica-se a inversão do ônus de prova, de forma que cabe ao empreendedor provar a regularidade de suas obras, face ao princípio constitucional ambiental da precaução:*

**'PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANO AMBIENTAL - ADIANTAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS PELO PARQUET - MATÉRIA PREJUDICADA - INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA - ART. 6º, VIII, DA LEI 8.078/1990 C/C O ART. 21 DA LEI 7.347/1985 - PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.**

**1. Fica prejudicada o recurso especial fundado na violação do art.18 da Lei 7.347/1985 (adiantamento de honorários periciais), em razão de o juízo de 1º grau ter tornado sem efeito a decisão que determinou a perícia.**

**2. O ônus probatório não se confunde com o dever de o Ministério Público arcar com os honorários periciais nas provas por ele requeridas, em ação civil pública. São questões distintas e juridicamente independentes.**

**3. Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da**

**interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução.**

4. Recurso especial parcialmente provido. (grifou-se (REsp 972.902/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 14/09/2009)'

Ressalta-se ainda que o juiz pode indeferir o pedido de perícia quando esta for desnecessária em vista de outras provas já produzidas nos autos, conforme preceituado pelo artigo 420, inciso II, do Código de Processo Civil.

Assim sendo, não há fundamento que sugira haver cerceamento de defesa.

#### **Da Legitimidade Passiva da União**

A alegada ilegitimidade passiva da União deve ser rejeitada. Além de haver pedido dirigido especificamente a ela, cabe à União obrigações e responsabilidades previstas pela Constituição Federal no seu artigo 225, caput. Cabe ao aludido Ente público federal a implementação da política ambiental através da administração direta ou indireta. O fato de a União delegar algumas de suas atribuições executivas à uma entidade como o

IBAMA não a exime da responsabilidade de gestão e controle da política de meio ambiente.

#### **Da Legitimidade do IBAMA**

O IBAMA, autarquia federal, investida da atribuição constitucional concorrente entre todos entes federados para a defesa do meio ambiente (artigo 23, incisos III, VI, VII, da CF/88), é parte legítima para o ingresso da presente Ação Civil Pública, por ser o órgão responsável pela Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA -, exercendo o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais.'

A jurisprudência do egrégio STJ, no julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 439456/SP, para além do debate restrito à possibilidade de queimada da palha de cana, e da acepção da expressão 'demais formas de vegetação', posta no art. 27, caput, da Lei 4.771/65, assevera a possibilidade dessa prática precedida de autorizações prévias, conforme ditado pela legislação de regência. Confira-se:

**DIREITO AMBIENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. QUEIMADAS DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. CÓDIGO FLORESTAL, ART. 27. DECRETO 2.661/98. ACÓRDÃO EMBARGADO QUE SE ERIGIU SOBRE A PREMISA DE QUE O RECORRENTE NÃO POSSUÍA LICENÇA AMBIENTAL. ARESTOS PARADIGMÁTICOS QUE NÃO FIRMARAM POSICIONAMENTO SOBRE BASE FÁTICA SEMELHANTE. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NÃO-CONHECIDOS.**

1. Trata-se de embargos de embargos de divergência apresentados por Renato Cesar Selegato em face de acórdão proferido em recurso especial que, ao ser julgado pela Segunda Turma desta Corte (DJU 26.03.2007), sob a relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, assim foi ementado: 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. 4.771/65, 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.

Alega a embargante que o aresto embargado divergiu do entendimento firmado pela Primeira Turma por ocasião dos seguintes julgados: a) REsp 294.925/SP, Rel. p/ ac. Min. José Delgado, DJ 28/10/2003: DIREITO FLORESTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CANA-DE-AÇÚCAR. QUEIMADAS.

ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4771/65. CÓDIGO FLORESTAL E DECRETO FEDERAL 2661/98. DANO AO MEIO AMBIENTE. INEXISTÊNCIA DE REGRA EXPRESSA PROIBITIVA DA QUEIMA DA PALHA DA CANA. INVIABILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DAS QUEIMADAS PELO USO DE TECNOLOGIAS MODERNAS.

PREVALÊNCIA DO INTERESSE ECONÔMICO. DECRETO ESTADUAL 42056/97 AUTORIZA A QUEIMA DA COLHEITA DA CANA. RECURSO DESPROVIDO.

1. O Direito deve ser interpretado e aplicado levando em consideração a realidade sócio-econômico a que visa regulamentar.

'In casu', não obstante o dano causado pelas queimadas, este fato deve ser sopesado com o prejuízo econômico e social que advirá com a sua proibição, incluindo-se entre estes o desemprego do trabalhador rural que dela depende para a sua subsistência. Alie-se a estas circunstâncias, a inaplicabilidade de uma tecnologia realmente eficaz que venha a substituir esta prática.

2. Do ponto de vista estritamente legal, não existe proibição expressa do uso do fogo na prática de atividades agropastoris, desde que respeitados os limites fixados em lei. O artigo 27, parágrafo único do Código Florestal proíbe apenas a queimada de florestas e vegetação nativa e não da palha da cana. O Decreto Federal 2.661/99 permite a queima da colheita da cana, de onde se pode concluir que dentro de uma interpretação harmônica das normas legais 'aquilo que não está proibido é porque está permitido'.

3. Recurso especial improvido.

b) REsp 345.971/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 06/03/2006: DIREITO AMBIENTAL. QUEIMADA DA PALHA DA CANA-DE-AÇÚCAR. DECRETO FEDERAL Nº 2.661/98. AUTORIZAÇÃO. ART. 27 DA LEI Nº 4.771/65.

REGULAMENTAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROCEDENTE.

I - 'Observadas as normas e condições estabelecidas por este Decreto, é permitido o emprego do fogo em práticas agropastoris e florestais, mediante Queima Controlada' (art. 2º do Decreto nº 2.661/98).

II - 'O emprego do fogo, como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, será eliminado de forma gradativa, não podendo a redução ser inferior a um quarto da área mecanizável de cada unidade agroindustrial ou propriedade não vinculada a unidade agroindustrial, a cada período de cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto' (art. 16 do Decreto nº 2.661/98).

III - A autoridade ambiental, antes de autuar o produtor, deverá permitir seu enquadramento aos termos do Decreto Federal nº 2.661/98 e, só então, acaso descumpridas as regras ali estabelecidas, infligir a sanção respectiva.

IV - Recursos especiais providos. Agravo regimental prejudicado.

Sustenta o embargante que o aresto embargado, ao concluir pela impossibilidade da utilização do fogo como método facilitador para o preparo e plantio da cana-de-açúcar, aplicou o disposto no art. 27 da Lei 4.771/65 (Código Florestal) de forma ampla e genérica. Logo, o entendimento acerca do termo 'demais formas de vegetação' abrangeria a cana-de-açúcar. Por outro lado, os arestos colacionados como paradigmas dispensam outro entendimento quanto ao disposto no art. 27 da Lei 4.771/65, ou seja, a interpretação atribuída a esse dispositivo estaria restrita às florestas e vegetações nativas, excluída, dessa forma, a queima da palha da cana-de-açúcar. Resposta do Ministério Público do Estado de São Paulo defendendo: a) ausência de cotejo analítico entre os julgados confrontados; b) o art. 27, parágrafo único, da Lei 4.771/65 proíbe expressamente a utilização de fogo tanto nas florestas quanto nas demais formas de

vegetação, o que inclui as culturas agrícolas. A permissão deve ser obtida por meio de permissão do Poder Público para a prática de queimadas; c) há precedente deste STJ no mesmo sentido dessa argumentação (REsp 161.433/SP, Rel. Min. Ari Pargendler, DJ 14.12.1998); d) do presente caso constata-se que o embargante realizou queimadas sem a respectiva licença ambiental, praticando procedimento técnico reconhecidamente danoso ao meio ambiente e notoriamente ilegal. Há, por conseguinte, ausência de similitude fática entre o aresto embargado e os indicados como modelos, inviabilizando o conhecimento dos presentes embargos; e) deve prevalecer a orientação da Segunda Turma no sentido de que o termo 'demais formas de vegetação', consoante disposto no art. 27 do Código Florestal, abrange toda e qualquer espécie de vegetação, aí incluídas as atividades pastoris.

2. Segundo o acórdão embargado, o parágrafo único, do art. 27, do Código Florestal ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem. Essa norma, que foi regulamentada pelo Decreto n. 2.661/98, denominou a prática de 'queima controlada', dispondo no art 3º que ela 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. Analisando o caso dos autos, vê-se que, na época da realização da queima apontada nos autos, 1997, tal licença era obtida no Ibama, e, posteriormente, no Sisnama. O recorrente estava obrigado a observar tal restrição, mas não o fez.

Dessa forma, o colegiado deu parcial provimento ao recurso especial para afastar a condenação ao pagamento da indenização, mas manteve a obrigação de não fazer consubstanciada na abstenção da utilização de fogo para limpeza do solo, preparo do plantio e colheita ou para a realização de quaisquer outras atividades em que tal prática seja utilizada, sob pena da multa diária estabelecida na sentença.

3. O primeiro aresto colacionado como paradigma (REsp 294.925/SP, Rel. p/ ac. Min. José Delgado, DJ 28/10/2003) firmou a compreensão de que não existe proibição expressa do uso do fogo na prática de atividades agropastoris, desde que respeitados os limites fixados em lei. O artigo 27, parágrafo único, do Código Florestal proíbe apenas a queimada de florestas e vegetação nativa, e não da palha da cana.

O Decreto Federal 2.661/99 permite a queima da colheita da cana, de onde se pode concluir que dentro de uma interpretação harmônica das normas legais 'aquilo que não está proibido é porque está permitido'.

4. O segundo acórdão apontado como divergente (REsp 345.971/SP, Rel.

Min. Francisco Falcão, DJ 06/03/2006) manifestou-se na linha de que o Decreto Federal 2.661/98, regulamentador do parágrafo único do art. 27 da Lei 4.771/65, estabeleceu normas de precaução relativas ao emprego do fogo em práticas agropastoris e florestais. Frisou a necessidade de existência de autorização para a queimada mediante a observação das normas e condições insculpidas no decreto de regência. Dessa forma, reformou o aresto de 2º grau que havia partilhado do entendimento de que a queima da palha deveria ser proibida por ser nociva à saúde.

5. A questão posta a debate não se restringe à possibilidade de queimada da palha de cana, nem tampouco à acepção da expressão 'demais formas de vegetação', posta no art. 27, caput, da Lei 4.771/65. Nenhum dos acórdãos confrontados dispôs serem proibidas as queimadas, pelo contrário, todos asseveraram a possibilidade dessa prática precedida de autorizações prévias, conforme ditado pela legislação de regência.

6. O aresto embargado, ao firmar compreensão sobre o tema, negando provimento ao recurso do ora embargante, partiu da premissa de que as queimadas das palhas de cana-de-açúcar foram realizadas sem prévia licença ambiental, o que caracterizou o ato como ilícito.

**7. Os arestos indicados como paradigmas partilharam da mesma compreensão. Nenhum afirmou ser possível a queimada da palha de cana desprovida de licença ambiental, situação que envergaria discordância suficiente para colocar em testilha o acórdão embargado.** Assim, visualiza-se a ausência de similitude fática entre os arestos comparados, não perfazendo a exigência de comprovação de dissídio pretoriano apto a embasar o recurso de embargos de divergência, pois não firmaram conclusão jurídica dissonante sobre bases fáticas semelhantes.

8. Embargos de divergência não-conhecidos.

(EREsp

439.456/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/08/2007, DJ 27/08/2007, p. 179)

*In casu*, seguindo o entendimento que acolhe a necessidade de licença ambiental para a queima controlada de palha de cana-de-açúcar, bem como atento aos princípios que regem a política ambiental, afiguram-se-me irrefutáveis as considerações desenvolvidas pelo ilustre Magistrado *a quo*, em sua r. sentença, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, *verbis*:

## II. 2. 2 - Do objeto da lide

*Tem a presente ação civil pública, o objetivo de suspender a concessão de autorizações para queima controlada de palha de cana-de-açúcar na área compreendida por esta Subseção Judiciária, autorizações essas concedidas pelo IAP, o ente fiscalizador estadual. Sob o argumento de que a atividade causa grave impacto ambiental e atinge mais de um estado da Federação, requer o Ministério Público Federal que o IBAMA reconheça sua competência exclusiva ou concorrente para licenciar e fiscalizar a atividade de queima dos canaviais na região. Requereu, ainda, que o órgão passe a exigir a realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), conforme previsto no artigo 2º da Resolução CONAMA 001, de 23/01/1986.*

*Em resumo, na presente ação civil pública o Ministério Público Federal pretende que o Poder Judiciário imponha duas exigências para a válida continuidade da atividade de queima de palha de cana como facilitador da colheita na região de abrangência desta Subseção Judiciária. A primeira: que a autorização decorra de procedimento administrativo de licenciamento ambiental presidido pelo IBAMA (entidade federal), e não isoladamente pelo IAP (órgão estadual) como é feito atualmente. A segunda, que referido licenciamento seja precedido de prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).*

## II.2.3 - Da produção sucroalcooleira

*Inicialmente, por economicidade, colaciono aos autos excelente panorama histórico da produção de cana-de-açúcar no Brasil apresentado na sentença já referida alhures, nos autos de Ação Civil Pública nº 2007.70.13.000412-9/PR:*

*'Traçando um breve esboço histórico, é sabido que desde o início da colonização o Brasil vem experimentando a degradação ambiental decorrente do cultivo da cana-de-açúcar, sempre associado às queimadas, motivo que levou o historiador Eduardo Bueno a afirmar que 'o longo e rendoso reinado do açúcar em terras brasileiras - iniciado em 1532 e ainda sem data para acabar - trouxe consequências amargas para o país.' (BUENO, Eduardo. Brasil: uma História - A incrível saga de um país. Editora Ática. São Paulo:2002, p. 44).*

*Entre os séculos XVI e XVII o cultivo da cana era destinado primordialmente à produção de açúcar, artigo que, à época, mostrava-se valioso como ouro. O processo brutal e primitivo das queimadas consistia numa prática tida por indispensável para a instalação da cultura canavieira (obtenção de áreas para cultivo, limpeza e preparo do solo) e foi responsável pela destruição quase que completa da primitiva Mata Atlântica então existente em todo o litoral brasileiro (DEAN, Warren. A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. Editora Companhia das Letras. São Paulo: 1996). Além das queimadas, o processo produtivo do açúcar também gerava um consumo insustentável de lenha pelos engenhos, que absorviam enormes quantidades do combustível vegetal (FIGUEIREDO, José Eduardo Purvin de. Curso de Direito Ambiental. Ed. Portal Jurídico. Rio de Janeiro: 2006, p. 151). Ateavam-se*

fogo em florestas e campos para plantar cana; derrubavam-se florestas e campos para obter lenha para produzi-la. Nas palavras do sociólogo Gilberto Freyre 'o canavial desvirginou todo esse mato grosso de modo mais cru: pela queimada. A cultura da cana valorizou o canavial e tornou desprezível a mata' (FREYRE, Gilberto. Aspectos e influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil. Ed. J. Olympio. Rio de Janeiro: 1967).

O cultivo da cana-de-açúcar fomentou a economia nacional durante toda sua história, contudo, foi com o advento do Programa Nacional do Álcool - Proálcool no ano de 1975 - implantado com vistas a substituir em larga escala os combustíveis veiculares derivados de petróleo por álcool etílico oriundo da cana (para combater a crise do petróleo da década de 70) - que o cultivo da cana intensificou-se significativamente. Passou-se a utilizar a queimada, além de método prévio ao plantio como sempre ocorrera no passado, também como facilitador e acelerador da colheita, despalhando-se o canavial pelo fogo lançado sobre a plantação para, depois, valer-se da mão-de-obra barata dos bóias-frias que, com suas foices, procediam ao corte da cana.

Apesar do fracasso do programa governamental causado pela queda no preço do petróleo na década de 80, o cultivo da cana-de-açúcar no Brasil só cresceu desde então, batendo recordes de produção cada vez maiores, a ponto de posicionar o país hoje como o que apresenta o menor custo de produção dos derivados da cana (conforme dados publicados no site do IAC - Instituto Agrônomo de São Paulo, órgão vinculado ao governo do Estado - [www.iac.sp.gov.br](http://www.iac.sp.gov.br)).

Pelo que se vê, o motivo econômico sempre foi o escancarado propulsor do cultivo da cana-de-açúcar no país: nos primórdios, impulsionado pelo interesse na exportação de açúcar e, a partir da década de 70, empurrado pela obtenção de combustível mais barato do que os derivados de petróleo. Apesar de a aceleração descontrolada do cultivo da cana evidenciar-se como atividade tipicamente poluidora (tanto é assim que o CONAMA editou recentemente a Resolução nº 408, de 14 de abril de 2009, exigindo Estudo de Impacto Ambiental como condição ao uso do fogo nas lavouras canavieiras), não se percebia grande preocupação com os danos ambientais dela decorrentes.

Contudo, já no final do séc. XX e a entrada do novo milênio, o fundamento econômico que outrora se mostrava como exclusivo impulsionador do plantio da cana foi relegado a um segundo plano e passou a ser camuflado por outro motivo propulsor do seu cultivo: a proteção ambiental.

Isso porque, nessa época, o mundo todo passou a demonstrar real preocupação com as altas concentrações de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano e óxido nitroso na atmosfera, aumentadas notavelmente como resultado das atividades humanas nos últimos anos, com prognóstico severo no sentido de acarretar, até o fim deste século, um aumento da temperatura da Terra de 1,8°C até 4,5°C, ocasionando o derretimento das camadas polares, elevando o nível dos oceanos entre 18cm e 58cm até 2100, e tornando mais intensos tufões e secas, conforme conclusões científicas constantes do 'Relatório Mudanças Climáticas 2007' emitido como resultado do Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas, pela ONU (íntegra do relatório obtido em [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf) na internet, com versão em inglês). Consta expressamente daquele relatório que 'os aumentos globais na concentração de dióxido de carbono se devem, sobretudo, ao uso de combustíveis fósseis e mudanças no manejo da terra, enquanto o aumento de metano e óxido nitroso se deve primordialmente à agricultura' (extraído do site [www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/02/070202\\_danielaclima2.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/02/070202_danielaclima2.shtml), da internet, no dia 25/04/2009), atribuindo pois, ao homem, a responsabilidade por essas drásticas conseqüências para o futuro da vida no planeta.

Visando a reduzir a emissão daqueles gases danosos na atmosfera, acordos internacionais foram firmados entre diversas nações, dentre eles, o Tratado de Kyoto (firmado em 1997 por 84 países, incluindo o Brasil), pelo qual os membros-signatários se comprometeram a reduzir a emissão de gases que contribuem para o chamado 'efeito estufa' até o ano de 2012. Referido documento também considerou como principal fonte emissora de gases de efeito estufa na atmosfera a 'queima de combustíveis fósseis', ao lado de outras atividades como as 'queimadas

prescritas de savana' e a 'queima de resíduos agrícolas', sem prejuízo de outras atividades não especificadas (Anexo A do Protocolo de Kyoto).

Ante tal diagnóstico, a demanda por combustíveis menos poluentes em substituição aos derivados do petróleo (combustíveis fósseis) vem aumentando significativamente no mundo todo, levando o Brasil a fomentar a produção de bio-combustíveis, dentre eles, o álcool derivado da cana-de-açúcar, apresentando-se, hoje, como o maior produtor mundial da cultura.

Vê-se, assim, uma razão eminentemente ecológica assumindo papel de propulsor do setor da economia concernente à cultura de cana-de-açúcar.

Acontece que nessa toada o país acabou mergulhando num verdadeiro paradoxo: para reduzir o consumo de combustíveis fósseis (derivados do petróleo) visando a poluir menos a atmosfera, incentivou o cultivo da cana-de-açúcar e utilização do álcool etílico dela derivado como combustível veicular limpo, porém, acabou se apercebendo de que o processo produtivo da cana gera igualmente poluição atmosférica pela emissão de gases de efeito estufa, principalmente durante a época de colheita do referido insumo agrário, ante a adoção do método das queimadas como facilitador da colheita e preparo do solo.

Aumentando o cultivo, aumentaram, pois, as queimadas e, com elas, os problemas ambientais dela oriundos. Para tentar amenizar o problema, foi aprovado pelo governo federal o Decreto nº 2.661/98, que criou a figura da chamada 'queima controlada' fixando metas para que, gradativamente, o sistema da queima fosse eliminado até o ano de 2018 em áreas de colheita mecanizável. Da mesma forma, alguns Estados editaram suas Leis e, mais recentemente, alguns Municípios passaram a adotar a mesma idéia, legislando com vistas a tutelar seus interesses locais para amenizar os danos ambientais oriundos dessa prática.

Disciplinou o art. 16 do citado Decreto federal nº 2.661/98:

'Art. 16. O emprego do fogo, como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, será eliminado de forma gradativa, não podendo a redução ser inferior a um quarto da área mecanizável de cada unidade agroindustrial ou propriedade não vinculada a unidade agroindustrial, a cada período de cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto.

Apesar disso, nenhum dos réus tem exigido o cumprimento de tal norma dos empreendedores da região, contribuindo para a perpetração da ilegalidade desse, nesse método primitivo e condenável de produção.

É, portanto cenário de crescente e recordista cultivo de cana-de-açúcar no país, sob os augúrios de preocupação ambiental em todo o mundo, atrelado às intensas lides judiciais travadas entre os produtores e os Municípios que se levantaram contra a prática da queimada e, ainda, sob o enfoque de se buscar um equilíbrio entre os diversos interesses envolvidos (econômicos, sociais, ambientais, etc.) a fim de garantir a efetividade do desenvolvimento sustentável é que se profere a presente sentença, que alberga matéria de extremo relevo para as presentes e futuras gerações de todo o mundo. '

Especificamente, no que toca à evolução da atividade no Paraná, ao se analisar todos os documentos juntados a esta Ação Civil Pública, bem como consultas realizadas livremente por este Juízo, o que mais chama a atenção é a expansão da produção de álcool e açúcar. As lavouras avançaram sobre as terras do Arenito Caiuá, o solo predominante das regiões de Umuarama, Cianorte e Paranaíba, sem que se atentasse adequadamente para as consequências disso ao meio ambiente, mormente em se tratando de atividade que envolve queimadas para colheita.

Em consulta livre ao sítio eletrônico do Iparde - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social) - ([http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/produtos\\_agricolas.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/produtos_agricolas.pdf)) constata-se que as áreas cultivadas com cana no Estado do Paraná cresceram mais de 1.000% nos últimos 32 anos. Em 1980, foram colhidos 57.990 hectares em todo o território paranaense.

Vinte anos depois, a área colhida mais que quadruplicou, alcançando 327.147 hectares. Para este ano (2012), a estimativa de colheita é de 653.023 hectares.

Não obstante esse crescimento vertiginoso da atividade e as queimadas, não se tem conhecimento da realização de estudos locais ou regionais para análise do impacto que a prática tem acarretado ao meio ambiente e à saúde humana. Conforme apurado pelo Ministério Público Federal nos autos de Procedimento nº 1.25.009.000186/2007-77, o Instituto Ambiental do Paraná, integrante do SISNAMA, apenas fornece autorizações simples para queimadas mediante o cumprimento dos requisitos constantes na Portaria IAP 160/2008 (fls. 82/89 dos autos de expediente em anexo).

Os poucos estudos de que se tem notícia acerca dos efeitos nocivos das queimadas de cana no Brasil foram realizados principalmente por instituições paulistas. Naquele Estado, a expansão das lavouras de cana-de-açúcar e os problemas ambientais e de saúde decorrentes das queimadas levaram o Ministério Público a mover diversas ações civis públicas contra a prática. Muitos municípios também criaram leis proibindo a queima. Embora o problema ainda esteja longe de uma solução pacífica, muito já se evoluiu na busca de alternativas para tentar garantir a exploração da atividade, sem sacrificar o meio ambiente e a saúde da população.

Pois bem. Apresentado este panorama fático, passo a analisar as questões controvertidas destes autos.

#### II.2. 4 -Dos Direitos em Conflito

A presente lide envolve o choque de princípios e direitos constitucionais fundamentais, os quais devem ser sopesados à luz dos critérios da hermenêutica constitucional, ou seja, sem sacrificar uns em detrimento de outros, salvo situações especialíssimas. São frequentes os conflitos ou choque entre os direitos constitucionais fundamentais, as chamadas liberdades públicas. Em algumas vezes, a própria Constituição Federal resolve esses conflitos. Por exemplo, ao fazer prevalecer a desapropriação sobre o direito de propriedade individual, mas condicionada ao pagamento de uma indenização prévia, justa e em dinheiro (art. 5º, XXII e XXIV).

Em outras situações, no entanto, a solução depende de uma correta interpretação constitucional, com a aplicação de alguns critérios. Inicialmente, deve-se ter em conta que nenhum direito é absoluto, podendo ceder parte de sua força normativa quando em confronto com outro direito de igual valor constitucional. Portanto, havendo confronto entre direitos fundamentais, deve-se analisar a questão à luz de dois principais básicos: o princípio da máxima efetividade na proteção dos direitos fundamentais e o princípio da mínima restrição. Nesse ponto, socorro-me das lições de JJ Gomes Canotilho (Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Editora Livraria Elmedina, 2003, 7ª Edição, p 1270/71).

A ponderação entre esses direitos deve atentar para as circunstâncias do caso concreto, aplicando-se aí a técnica da proporcionalidade. Além desses pontos norteadores, deve-se levar em conta que: não se deve sacrificar um dos direitos em conflito, exceto se esse sacrifício for útil para a solução do problema; o sacrifício de um desses direitos deve ser o meio menos danoso para atingir a solução. Isso implica dizer que o benefício esperado não pode ser menor do que o sacrifício imposto.

Na presente lide temos, de um lado, o direito ao meio ambiente equilibrado e à saúde, previstos, respectivamente, nos artigos 225 e 196 da CF de 1988; de outro lado, está o direito à livre iniciativa, consagrado no artigo 170 da CF. É preciso conciliar esses direitos.

Em princípio, toda atividade econômica causa degradação ambiental. Defender com prioridade absoluta o meio ambiente inviabilizaria o progresso e a melhoria das condições de vida do ser

humano. Por outro lado, a exploração desenfreada dos recursos naturais e a degradação ambiental colocam em risco a sobrevivência do planeta e de todas as formas de vida nela existente, inclusive das futuras gerações.

*Prima facie*, o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado se sobressai em relação aos demais direitos apontados, uma vez que o meio ambiente equilibrado é condição para a manutenção da atividade econômica ao longo das gerações. Além disso, o direito ao meio ambiente é dirigido a um número muito maior de indivíduos, atuais e futuros.

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.

Não obstante, a primazia do direito fundamental ao meio ambiente saudável e equilibrado não precisa necessariamente aniquilar o direito social da livre iniciativa/livre concorrência e do trabalho (assegurado aos trabalhadores dos complexos industriais e nas lavouras de cana). Isso porque a atividade pode ser explorada adotando-se medidas para evitar ou, pelo menos, minimizar os efeitos ambientais causados. Impõe-se o respeito ao chamado desenvolvimento sustentável, que implica a harmonização do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Poder-se-ia proibir a queima da palha de cana-de-açúcar, uma vez que é utilizada essencialmente como facilitador da colheita, além de não ser a única alternativa possível a viabilizar a atividade econômica. A colheita manual pode ser substituída por máquinas em áreas planas. Além disso, não é de todo impossível a colheita das lavouras in natura sem a queima. Bastaria oferecer equipamentos adequados aos cortadores e remunerar a atividade na proporção do risco e da maior dificuldade. É certo que a queima da palha de cana facilita o trabalho braçal. Mas, por outro lado, expõe os próprios trabalhadores aos malefícios da poluição, juntamente com o restante da população.

Não se descuida aqui que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestaram acerca da legalidade da queima de palha de cana quando autorizada por lei. Nesse sentido, os seguintes acórdãos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR. INEXISTÊNCIA DE REQUISITOS AUTORIZADORES. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA Nº 7/STJ. 1. O Tribunal a quo, dando provimento ao agravo de instrumento, tornou sem efeito medida liminar, por falta de *fumus boni iuris*, ao argumento de que há legislação que regulamente a utilização de fogo como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar. 2. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça entende possível o emprego de fogo como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar, devendo ser observados os requisitos expressos em lei (REsp nº 345.971/SP, Relator Ministro Francisco Falcão, in DJ 6/3/2006). 3. E, em havendo legislação que regulamente o procedimento, a verificação se foram ou não cumpridos os requisitos estabelecidos insula-se no universo fáctico-probatório dos autos, consequencializando-se a necessária reapreciação da prova, o que é vedado pela letra do enunciado nº 7 da Súmula deste Superior Tribunal de Justiça. 4. Agravo regimental improvido. (AGRESP 200900538999, HAMILTON CARVALHIDO, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:21/09/2009.) sem grifos no original

DIREITO AMBIENTAL. QUEIMADA DA PALHA DA CANA-DE-AÇÚCAR. DECRETO FEDERAL Nº 2.661/98. AUTORIZAÇÃO. ART. 27 DA LEI Nº 4.771/65. REGULAMENTAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROCEDENTE. I - 'Observadas as normas e condições estabelecidas por este Decreto, é permitido o emprego do fogo em práticas agropastoris e florestais, mediante Queima Controlada' (art. 2º do Decreto nº 2.661/98). II - 'O emprego do fogo, como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, será eliminado de forma gradativa, não podendo a redução ser

inferior a um quarto da área mecanizável de cada unidade agroindustrial ou propriedade não vinculada a unidade agroindustrial, a cada período de cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto' (art. 16 do Decreto nº 2.661/98). III - A autoridade ambiental, antes de autuar o produtor, deverá permitir seu enquadramento aos termos do Decreto Federal nº 2.661/98 e, só então, acaso descumpridas as regras ali estabelecidas, infligir a sanção respectiva. IV - Recursos especiais providos. Agravo regimental prejudicado.

(RESP 200101216214, FRANCISCO FALCÃO, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJ DATA:06/03/2006 PG:00162 RSTJ VOL.:00205 PG:00091 RT VOL.:00850 PG:00219.)

DIREITO FLORESTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CANA-DE-AÇÚCAR. QUEIMADAS. ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4771/65. CÓDIGO FLORESTAL E DECRETO FEDERAL 2661/98. DANO AO MEIO AMBIENTE. INEXISTÊNCIA DE REGRA EXPRESSA PROIBITIVA DA QUEIMA DA PALHA DA CANA. INVIABILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DAS QUEIMADAS PELO USO DE TECNOLOGIAS MODERNAS. PREVALÊNCIA DO INTERESSE ECONÔMICO. DECRETO ESTADUAL 42056/97 AUTORIZA A QUEIMA DA COLHEITA DA CANA. RECURSO DESPROVIDO. 1. O Direito deve ser interpretado e aplicado levando em consideração a realidade sócio-econômico a que visa regulamentar. 'In casu', não obstante o dano causado pelas queimadas, este fato deve ser sopesado com o prejuízo econômico e social que advirá com a sua proibição, incluindo-se entre estes o desemprego do trabalhador rural que dela depende para a sua subsistência. Alie-se a estas circunstâncias, a inaplicabilidade de uma tecnologia realmente eficaz que venha a substituir esta prática. 2. Do ponto de vista estritamente legal, não existe proibição expressa do uso do fogo na prática de atividades agropastoris, desde que respeitados os limites fixados em lei. O artigo 27, parágrafo único do Código Florestal proíbe apenas a queimada de florestas e vegetação nativa e não da palha da cana. O Decreto Federal 2.661/99 permite a queima da colheita da cana, de onde se pode concluir que dentro de uma interpretação harmônica das normas legais 'aquilo que não está proibido é porque está permitido'. 3. Recurso especial improvido.

(RESP 200001382110, MILTON LUIZ PEREIRA, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJ DATA:28/10/2003 PG:00190.)

Entretanto, a proibição e/ou eliminação da prática das queimadas não é objeto de pedido do Ministério Público Federal. A petição inicial busca, como já ressaltado, o reconhecimento de que os efeitos da degradação ambiental são significativos e ultrapassam os limites territoriais locais, a justificar a competência exclusiva ou supletiva do IBAMA para atuar e a exigência de EIA/RIMA para o licenciamento ambiental da prática.

#### II.1.5 - Da Competência do IBAMA

Com efeito, a Constituição da República de 1988 consagrou, no art. 225, o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado:

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.

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

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

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;

V - 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;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. [...] (sem grifos no original).

Pela leitura do parágrafo primeiro supracitado, percebe-se que a efetividade do direito ambiental depende do eficaz exercício do poder de polícia pela Administração Pública. E as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais constituem ponto sobre o qual deve incidir decisivamente o exercício do poder de polícia do Estado na seara ambiental. Por outro lado, aduz-se que uma proteção eficiente do meio ambiente depende da somatória de esforços dos órgãos federais, estaduais e municipais incumbidos desse trabalho.

Da leitura atenta da Resolução n.º 237/97 do CONAMA, observa-se a existência de critérios para o exercício da competência para o licenciamento a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938/81. Além de empreendimentos específicos, que não deixam margem para dúvida, o artigo 4º da Resolução, incisos II e III, estabelecem critérios de amplitude para que qualquer atividade poluidora, alcançando mais de um estado ou cujo impacto ultrapasse os limites territoriais do País, causando significativa degradação ambiental, seja incluída no rol de competência do IBAMA.

Essas atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais podem causar o denominado impacto ambiental. Segundo a doutrina, 'impacto ambiental constitui qualquer alteração significativa no meio ambiente (em um ou mais de seus componentes) provocada por uma ação humana' (SILVA, Américo Luís Martins da. 'Direito do meio ambiente e dos recursos naturais'. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 138).

No âmbito normativo, a Resolução n.º 01/1986 do CONAMA traz o conceito de impacto ambiental, nestes moldes:

'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'.

Complementando, conforme adiantando, o art. 4.º da Resolução n.º 237/1997 do CONAMA atribui a competência ao IBAMA para proceder o licenciamento ambiental quando haja interesse da União, bem como no caso de o impacto ambiental ser de âmbito nacional ou regional:

'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.

(...) ' (sem grifos no original).

Em reforço:

AMBIENTAL. AGRAVO REGIMENTAL. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. PRÁTICA QUE CAUSA DANOS AO MEIO AMBIENTE. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS COMPETENTES. 1. Discute-se nos autos se a queimada de palha de cana-de-açúcar é medida que, em tese, pode causar danos ao meio ambiente e se se trata de prática possível a luz do ordenamento jurídico vigente. 2. Em decisão monocrática, foi dado provimento ao recurso especial do Ministério Público, interposto com fundamento nas alíneas 'a' e 'c' do permissivo constitucional, tendo sido (i) fixado que a queimada de palhas de cana-de-açúcar causa danos ao meio ambiente e, por isso, só pode ser realizada com a chancela do Poder Público e (ii) determinada a remessa dos autos à origem para que lá seja apreciada a causa com base nos elementos fixados na jurisprudência do STJ, vale dizer, levando-se em consideração a existência ou não de autorização do Poder Público, na forma do art. 27, p. ún., do Código Florestal. 3. No regimental, sustenta a agravante (i) a impossibilidade de julgamento da lide pelo art. 557 do Código de Processo Civil - CPC, (ii) a inexistência de prequestionamento dos dispositivos legais apontados no especial e a ausência de demonstração do dissídio jurisprudencial, (iii) a incidência da Súmula n. 7 desta Corte Superior, (iv) o não-cabimento de recurso especial, uma vez que a origem validou lei local em face da Constituição da República vigente (cabimento de recurso extraordinário), (v) a existência de lei local autorizando a prática da queimada. 4. Não assiste razão à parte agravante, sob qualquer perspectiva. 5. Em primeiro lugar, no âmbito da Segunda Turma desta Corte Superior, pacificou-se o entendimento segundo o qual a queimada de palha de cana-de-açúcar causa danos ao meio ambiente, motivo pelo qual sua realização fica na pendência de autorização dos órgãos ambientais competentes, sendo perfeitamente possível, portanto, o julgamento da lide com base no art. 557 do CPC. A título de exemplo, v. REsp 439.456/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJU 26.3.2007. Não fosse isso bastante, a apreciação do agravo regimental pela Turma convalida eventual vício. 6. Em segundo lugar, a instância ordinária enfrentou a questão da queima de palha de cana-de-açúcar e suas consequências ambientais, motivo pelo qual não cabe falar em ausência de prequestionamento do art. 27 do Código Florestal - que trata justamente dessa temática no âmbito da legislação infraconstitucional federal. O enfrentamento da tese basta para o cumprimento do requisito constitucional. 7. Em terceiro lugar, não encontra óbice na Súmula n. 7 do Superior Tribunal de Justiça o provimento que assevera, em tese, quais são o entendimento da Corte Superior a respeito do tema e qual a norma aplicável à espécie, remetendo os autos à origem para que lá sejam reanalisados os fatos e as provas dos autos em cotejo com a jurisprudência do STJ. Inclusive, quando do julgamento monocrático, ficou asseverado que 'não há menção, no acórdão recorrido, acerca da (in)existência de autorização ambiental própria no caso em comento, sendo vedado a esta Corte Superior a análise do conjunto fático-probatório (incidência da Súmula n. 7)'. Por isso, foi determinada a remessa dos autos à origem para que lá venha a ser apreciada a causa levando-se em consideração a existência ou não de autorização do Poder Público, na forma do art. 27, p. ún., do Código Florestal. 8. Em quarto lugar, a origem, em momento algum, enfrentou a controvérsia dos autos confrontando a validade de lei local com a Constituição da República. Ao contrário, discutindo dispositivos de leis estaduais, chegou à conclusão de que a queima de palha de cana-de-açúcar era viável e não causava danos ao meio ambiente. Não há que se falar, portanto, em cabimento de recurso extraordinário, no lugar de recurso especial. 9. Em quinto e último lugar, a existência de lei estadual que prevê, genericamente, o uso do fogo como método despalhador desde que atendidos certos requisitos não é suficiente para afastar a exigência prevista em legislação federal, que é a existência específica de autorização dos órgãos competentes. Não custa lembrar que a licença ambiental está inserida na esfera de competência do Executivo, e não do

Legislativo (sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes). 10. Agravo regimental não provido.

(AGRESP 200800532163, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:10/09/2009.) sem grifos no original

Observe-se que o artigo 27 da Lei n.º 7.441/65, do antigo Código Florestal proibia o uso de fogo em florestas e demais formas de vegetação.

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 praticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do poder público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução

O novo Código Florestal, Lei nº 12.651, em vigor desde 28/05/2012, repetiu a disposição com poucas alterações:

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;

Ao se manifestar a respeito, o STJ também entende que a proibição de uso do fogo engloba as lavouras de cana-de-açúcar. Segue a ementa do acórdão:

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 200200654347, JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, STJ - SEGUNDA TURMA, DJ DATA:26/03/2007 PG:00217 RSTJ VOL.:00208 PG:00436.) g.n.

Não resta dúvida, diante das evidências e provas explicitadas, que o impacto ambiental decorrente da queima da palha de cana-de-açúcar é significativo e atinge âmbito regional. Também é cediço que não se trata de peculiaridade local ou regional a justificar o uso do fogo indiscriminadamente. Não há como negar que a expansão da monocultura canavieira, com as queimadas constantes, no Noroeste do Paraná e, em particular na região desta Subseção,

trouxe consigo um grande problema ambiental a exigir medidas de proteção mais concretas e efetivas.

De acordo com dados da Alcopar ([http://www.alcopar.org.br/produtos/hist\\_cana.php](http://www.alcopar.org.br/produtos/hist_cana.php)) o Paraná é o segundo maior produtor nacional de álcool e açúcar, respondendo por 42% da produção brasileira. O Estado colheu sua maior safra em 2008/2009: 44.829.652 toneladas. Ainda de acordo com a Alcopar, existem cerca de 30 indústrias de álcool e açúcar no Estado, a maior parte delas construídas nos últimos 20 anos.

Outro estudo realizado em 2008 por estudantes da Universidade Estadual de Maringá ([http://www.dge.uem.br/semana/eixo4/trabalho\\_24.pdf](http://www.dge.uem.br/semana/eixo4/trabalho_24.pdf)) aponta que as usinas estão concentradas no Norte e Noroeste do Estado, sendo que a maioria delas surgiu nos últimos 10 anos, no Noroeste, região compreendida por esta Subseção Judiciária. Referido estudo já demonstra a preocupação com os efeitos sociais e ambientais e a necessidade de pesquisas a respeito:

*'O avanço do setor sucro-alcooleiro tem sido constante, como não nos deixam dúvidas os dados apresentados. É preciso, portanto acompanhar esse processo e avaliar as implicações que tem trazido de modo geral para a sociedade brasileira. A redução da área de cultivos de alimentos é apenas uma das questões a ser debatida. **Dentre outras que o desenvolvimento econômico desse setor traz para a pauta acadêmica estão as questões ambientais e as sociais, em especial, quanto ao que pode representar esse processo para a sociedade que vive em pequenas localidades de áreas não-metropolitanas, como o Norte do Paraná. Estas são preocupações que permeiam a realização de uma pesquisa, da qual este texto representa os primeiros registros.**' g.n.*

Na região de Umuarama, as quatro usinas e/ou destilarias consultadas pelo Ministério Público Federal não apresentaram nenhum estudo específico do impacto ambiental da queima de cana. Todas citaram quatro estudos genéricos: Balanço das Emissões de Gases do Efeito Estufa na Produção e no Uso do Etanol no Brasil; 'Considerações sobre o Impacto Ambiental das Queimadas de Cana-de-Açúcar'; Agricultura para um Desenvolvimento Sustentável: Cana-de-Açúcar; Potencialidade do Sistema de Colheita sem queima de cana-de-açúcar para o seqüestro de carbono. Cumpre observar que o último estudo citado foi realizado pela EMBRAPA, a partir de requerimento do Juiz de Direito da Comarca de Matão/SP (fls. 425/445 dos autos de expediente).

Não há informações também acerca da realização de EIA/RIMA quando da instalação desses complexos agroindustriais, exigido expressamente no inciso XII do artigo 2º da Resolução CONAMA nº I, de 23/01/86, e que, em tese, deveria incluir o impacto da queima de palha de cana. Quando compelidas pelo Ministério Público Federal a realizar o Estudo de Impacto Ambiental, todas as indústrias informaram não haver exigência legal de EIA/RIMA para a queima de palha de cana-de-açúcar.

Constata-se que, hodiernamente, os empreendimentos sucroalcooleiros, na região e em todo o país, ocupam grandes extensões de terras, próprias ou em regime de arrendamento, destinadas à plantação da cana-de-açúcar como elemento integrado e essencial à cadeia produtiva do etanol e do açúcar. Em regra, todo o ciclo produtivo da cana-de-açúcar é acompanhado pelas usinas, sendo a produção previamente reservada a essas indústrias de beneficiamento.

Com efeito, em que pese a queima da cana ser uma técnica rudimentar, não se trata processo produtivo artesanal praticado por pequenos agricultores. Ao contrário, trata-se de atividade intrinsecamente vinculada a um processo (agro)industrial em que a produção e colheita da cana-de-açúcar é feita com a participação direta das usinas produtoras de etanol e açúcar.

Vale dizer, grandes áreas de terras são cultivadas para atender a um único empreendimento agroindustrial, como se as diversas propriedades rurais utilizadas para o cultivo da cana formassem, na verdade, um único e imenso canavial.

Sendo assim, o cultivo da cana-de-açúcar para atender as usinas deve ser encarado de modo conglobante, tendo em vista todo o empreendimento agroindustrial, e não sob o prisma individual, de propriedades rurais isoladas. Da mesma forma, o impacto ambiental que os empreendimentos sucroalcooleiros causam devem ser sopesados como um todo. Mais do que isso, o Poder Público deve analisar e regulamentar a atividade sucroalcooleira tendo em mente o impacto ambiental que esse setor econômico, visto como um todo, gera sobre o meio ambiente e sobre a população regional e nacional.

De fato, considerando a extensão da área total destinada ao cultivo da cana-de-açúcar, torna-se imperioso que haja a fixação de critérios uniformes e o controle centralizado no que pertine ao licenciamento ambiental, uma vez que o impacto ambiental das queimadas dos canaviais adquire dimensões muito superiores à queimada utilizada como técnica agrícola tradicional de pequenos agricultores, em sua maioria de subsistência.

Insta salientar que a queimada dos canaviais, em razão da extensão destes, seja no Noroeste do Paraná, seja em outras regiões produtoras, gera um volume de poluentes lançados na atmosfera capaz de atribuir ao impacto ambiental resultante um potencial de abrangência regional, quiçá nacional.

**Com efeito, a queima dos canaviais impacta significativamente o meio ambiente e a saúde da população, projetando os seus efeitos deletérios não só nas imediações dos canaviais, mas também a distâncias consideráveis, inclusive por contribuir para o 'efeito estufa', entre outros.**

Também não se pode olvidar que a questão referente ao lançamento do carbono na atmosfera é questão colocada na pauta mundial sobre a qual os países, inclusive o Brasil, debruçam-se e discutem a adoção, na ordem internacional, de tratados para redução desse tipo de poluição.

É certo que os biocombustíveis (incluindo o etanol) se apresentam como alternativa para a redução de emissões de carbono. Essa circunstância, todavia, não autoriza que a produção do etanol seja obtida a qualquer custo. Pelo contrário, reforça a necessidade de adoção de práticas ambientalmente corretas, bem como ressalta o interesse da União em reger e acompanhar os impactos ambientais dessa atividade, mormente tendo em vista os eventuais compromissos assumidos internacionalmente.

Patente, pois, a necessidade de que o IBAMA atue no licenciamento ambiental da atividade sucroenergética.

Como não bastasse, o inciso IV do art. 1.º da Resolução n.º 237/1997 do CONAMA define impacto regional como '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'. Parte dos municípios da Subseção Judiciária de Umuarama está na divisa com o Estado de Mato Grosso do Sul, havendo, ainda, a proximidade com a fronteira Brasil/Paraguai. Assente que as queimadas lançam poluentes na atmosfera (incluindo o chamado 'carvãozinho' que é levado a grandes distâncias pelo vento), é cabido afirmar que, em sua extensão, o impacto ambiental da queimada dos canaviais no território dessa Subseção Judiciária atinge dimensão regional. Daí a competência, por excelência, do IBAMA.

Não obstante, da leitura atenta daquele normativo, conclui-se que mesmo a competência exclusiva do IBAMA pode ser delegada aos órgãos estaduais e municipais, mantendo a

autarquia federal sua competência para supervisionar e exigir o cumprimento das normas protetivas. Veja-se o contido nos parágrafos §§s 1º e 2º do referido artigo 4º.

§ 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.

O próprio IBAMA reconhece na contestação que sua competência supletiva tem 'por finalidade garantir maior segurança jurídica no trato com o meio ambiente, para que sempre haja um órgão em nível federal capaz de dar solução a uma circunstância posta'.

Note-se que a competência do IBAMA para licenciar a queima das lavouras de cana não tem, necessariamente, que ser executada pelo Instituto. Nada obsta que o IBAMA delegue essa competência ao órgão estadual, desde que observados os requisitos exigidos para o licenciamento.

Assentado que o impacto ambiental da queima da palha de cana-de-açúcar é significativo e regional e que, em razão disso, a competência para o licenciamento é do IBAMA, podendo ser delegada ao órgão estadual, desde que cumpridos os requisitos e condições a serem impostos para a manutenção da prática. Não se olvide que, em todo caso, o IBAMA é responsável pelo fiel e efetivo cumprimento da atribuição que lhe foi acometida.

## *II.2. 5 - Da necessidade de EIA/RIMA*

O Licenciamento Ambiental, por sua vez, consiste em um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no art. 10 da Lei n.º 6.938/1981, segundo o qual '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'.

Está fundado no princípio da proteção, da precaução ou da cautela, basilar do direito ambiental, que veio estampado no Princípio n.º 15 da Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD (Rio-92).

O conceito jurídico do Licenciamento Ambiental pode ser encontrado no art. 1.º, inciso I, da Resolução n.º 237/1997 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), cuja redação é a seguinte: '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'.

A referida Resolução n.º 237/1997, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o Licenciamento Ambiental, alterou, no ponto, a Resolução n.º 01/1986 do mesmo órgão, revogando os artigos 3.º e 7.º desta, e trouxe, em seu Anexo I, a relação dos empreendimentos cujo Licenciamento Ambiental é obrigatório. Esse rol,

contudo, não é exaustivo, porquanto impossível determinar, abstratamente, todas as obras e atividades que são 'efetiva ou potencialmente poluidoras'.

A despeito de não ser exaustiva a relação, não há como deixar de asseverar que, certamente, as principais obras e atividades (empreendimentos) que podem causar impacto ambiental foram consignadas no aludido Anexo. Dentre os empreendimentos sujeitos ao Licenciamento Ambiental que estão arrolados, cumpre destacar os seguintes:

[...]

Indústria química

[...]

- produção de álcool etílico, metanol e similares

[...]

Indústria de produtos alimentares e bebidas

[...]

- fabricação e refinação de açúcar

[...]

Atividades agropecuárias

- projeto agrícola

[...] g. n.

Ora, a produção de açúcar e álcool, além dos complexos industriais, também envolve um projeto agrícola - o cultivo da matéria-prima necessária - de larga escala. Somente no período de 1990 a 2010 foram instaladas mais de 20 destilarias de álcool e usinas de açúcar no Noroeste do Paraná. Embora os números não se refiram apenas à região de Umuarama - inclui municípios abrangidos por outras subseções judiciárias, como Maringá e Paranavaí - esses dados retratam o salto que a atividade deu nas últimas décadas.

Como dito alhures, a área cultivada com cana-de-açúcar no Paraná já atinge quase 600 mil hectares. Em vários municípios, os canaviais já ocupam metade das terras cultiváveis. Ainda assim, não há nos autos nenhum estudo específico do impacto ambiental que essas queimadas em grande escala causam à população e ao meio ambiente locais. Embora, como já dito, esses efeitos sejam visíveis e notórios, estudos técnicos permitiriam qualificar e quantificar esses impactos, bem como apontar medidas compensatória e mitigadoras, conforme prevê a legislação ambiental.

O Licenciamento Ambiental constitui um procedimento cujo fundamento reside na possibilidade, constitucionalmente outorgada, de o Poder Público impor condições e restrições ao exercício do direito de propriedade e do direito ao livre empreendimento, a fim de que a função social da propriedade e da empresa sejam observados, consoante interpretação teleológica dos artigos 5.º, XXIII, 170, III e VI, e parágrafo único, 182, § 2.º, 186, II, e 225, todos da Constituição da República de 1988 (MARCHESAN, Ana Maria Moreira, e outros. 'Direito ambiental'. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008, p. 63).

Nessa perspectiva, o Licenciamento Ambiental nada mais representa senão o exercício do poder de polícia, que, como se sabe, está definido no art. 78 do Código Tributário Nacional.

Importante destacar, como asseverado, em obra doutrinária, pelas Promotoras de Justiça do Rio Grande do Sul ANA MARIA MOREIRA MARCHESAN, ANNELISE MONTEIRO STEIGLEDER e SÍLVIA CAPELLI (op. cit.), que o 'licenciamento ambiental reflete os princípios da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados, já que cuida de proteger o direito fundamental da pessoa humana ao equilíbrio ecológico, posto no art. 225, caput, da Constituição Federal de 1988. Dada a indisponibilidade desse direito, cabe ao Poder Público intervir nas atividades privadas em

*defesa do meio ambiente, condicionando o seu exercício a determinadas obrigações que busquem atingir um padrão de desenvolvimento reputado sustentável, de acordo com o estágio do conhecimento científico vigente'.*

*No que se refere à competência, o Licenciamento Ambiental pode ser exigido e processado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, tendo em vista que, constituindo uma das formas do exercício do poder de polícia, decorre da competência material comum prevista no art. 23 da Constituição da República de 1988, em cujo inciso VI está previsto o poder-dever de 'proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas'. Inexistindo, no particular, a lei complementar preceituada no parágrafo único desse art. 23 da CF/1988, deve ser aplicado o disposto no art. 10 da Lei n.º 6.938/1981, que, grosso modo, define como regra a competência do órgão estadual integrante do SISNAMA, mas destaca, no § 4.º, que compete ao IBAMA o Licenciamento Ambiental 'no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional'.*

*O Estudo de Impacto Ambiental (EIA), pretendido pela parte autora, constitui trabalho técnico elaborado por equipe multidisciplinar que se afigura indispensável para a análise do pedido de Licenciamento Ambiental quando se tratar de empreendimento que pode causar significativo impacto ambiental. Segundo o art. 3.º da Resolução n.º 237/1997 do CONAMA, 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...'*

*Conforme ensinamento haurido da doutrina, o EIA/RIMA 'é um profundo diagnóstico do empreendimento que está em vias de ser licenciado pelo órgão ambiental, confrontando-o com as prováveis modificações das diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente. Visa a evitar que um projeto, justificável sob o prisma econômico, ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele posteriormente nefasto para o meio ambiente, pelo que possui incontroversa vocação preventiva e precaucional. Trata-se, sem dúvida, do mais completo instrumento de avaliação de impactos ambientais' (MARCHESAN, Ana Maria Moreira, e outros. Op. cit., p. 84).*

*Vale lembrar que, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD (Rio-92), no Princípio 17 de sua Declaração Final, foi proclamado que 'A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão da autoridade nacional competente'.*

*No Brasil, a 'Avaliação de Impacto Ambiental - AIA', que constitui o gênero dos estudos ambientais, foi introduzida como instrumento de política ambiental na nossa legislação federal pelo inciso III do art. 9.º da Lei n.º 6.983/1981, a qual instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.*

*Posteriormente, a avaliação de impacto ambiental foi devidamente consagrada pela Constituição da República, que, no inciso IV do § 1.º do art. 225, prescreve expressamente que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao poder público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA ou, simplesmente, Estudo de Impacto Ambiental - EIA, a que se deve dar a necessária publicidade.*

*Portanto, no Brasil, por imposição constitucional, o EIA é obrigatório e prévio em relação à instalação de qualquer empreendimento (obra ou atividade) potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente (SILVA, Américo. Op. cit., p. 318). Não obstante,*

para os demais empreendimentos, outras avaliações ambientais podem ser exigidas pela autoridade ambiental.

Deveras, dentre os estudos ambientais, o mais importante é o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA), os quais são espécies da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA. Esses dois documentos, que constituem um conjunto, objetivam avaliar os impactos ambientais decorrentes da instalação de um empreendimento (obras e atividades) potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente e estabelecer programas para monitoramento e mitigação desses impactos.

Nesse ponto, existem outros 'Estudos Ambientais' (Resolução CONAMA n.º 237/1997, art. 1.º, inciso III) previstos, 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. Contudo, forçoso reconhecer que o mais importante dos estudos ambientais para subsidiar a análise do pedido de Licenciamento Ambiental é o EIA/RIMA, por ser, sobretudo, mais abrangente e sujeito à audiência pública e a participação popular.

No caso concreto, a queima das lavouras de cana como método facilitador da colheita ampara-se legalmente no artigo 16 do Decreto 2.661/98, editado para regulamentar o artigo 27 da Lei 7. 441/65, do antigo Código Florestal, o qual proibia o uso de fogo em florestas e demais formas de vegetação, in verbis:

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

O novo Código Florestal (Lei nº 12.651, que entrou em vigor em 28/05/2012), repetiu a disposição com poucas alterações:

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;

A pretexto de regulamentar as chamadas peculiaridades locais ou regionais, o Decreto 2.661/98 criou a chamada queima controlada em propriedades rurais, facilitando sobremaneira a obtenção de autorização para realização de queimadas em lavouras. Com base nesse decreto, foram editadas a Resolução nº 31/98 da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Paraná e a Instrução Técnica nº 001/2007/DIRAM, do IAP, que orienta os procedimentos de autorização para queima das lavouras de cana no Paraná.

Ora, não se pode ignorar a permissividade que permeia essas normas instituidoras da chamada 'queima controlada', ainda que seu objetivo tenha sido facilitar o trabalho dos agricultores. Não se concebe que a queima de milhares de hectares de lavouras de cana continue a ser feita mediante simples autorização do IAP, com apenas algumas poucas exigências de controle ambiental, tais como a direção dos ventos, a temperatura ou o cuidado para o fogo não fugir do controle. Vê-se que as normas criadas para realização das queimadas são facilitadoras demais e nitidamente privilegiam o interesse econômico, em detrimento do meio ambiente e da saúde. Portanto, devem ser afastadas, naquilo em que extrapolam no poder de regulamentar.

Nesse sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CANA-DE-AÇÚCAR. QUEIMADAS.

ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 4.771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE.

PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. QUEIMA DA PALHA DE CANA. EXISTÊNCIA DE REGRA EXPRESSA PROIBITIVA. EXCEÇÃO EXISTENTE SOMENTE PARA PRESERVAR PECULIARIDADES LOCAIS OU REGIONAIS RELACIONADAS À IDENTIDADE CULTURAL. INAPLICABILIDADE ÀS ATIVIDADES AGRÍCOLAS INDUSTRIAIS.

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

2. A situação de tensão entre princípios deve ser resolvida pela ponderação, fundamentada e racional, entre os valores conflitantes.

Em face dos princípios democráticos e da Separação dos Poderes, é o Poder Legislativo quem possui a primazia no processo de ponderação, de modo que o Judiciário deve intervir apenas no caso de ausência ou desproporcionalidade da opção adotada pelo legislador.

3. O legislador brasileiro, atento a essa questão, disciplinou o uso do fogo no processo produtivo agrícola, quando prescreveu no art.

27, parágrafo único da Lei n. 4.771/65 que o Poder Público poderia autorizar-lo em práticas agropastoris ou florestais desde que em razão de peculiaridades locais ou regionais.

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

5. A interpretação do art. 27, parágrafo único do Código Florestal não pode conduzir ao entendimento de que estão por ele abrangidas as atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ou seja, exercidas empresarialmente, pois dispõe de condições financeiras para implantar outros métodos menos ofensivos ao meio ambiente.

Precedente: (AgRg nos EDcl no REsp 1094873/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04/08/2009, DJe 17/08/2009).

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

Recurso especial provido.

(REsp 1285463/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/02/2012, DJe 06/03/2012)

Em complemento, o Superior Tribunal de Justiça já assentou que se deve buscar o desenvolvimento sustentado, conciliando os interesses do segmento produtivo com os da população, com seu direito ao meio ambiente equilibrado:

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 200200654347, JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, STJ - SEGUNDA TURMA, DJ DATA:26/03/2007 PG:00217 RSTJ VOL.:00208 PG:00436.) g

Em decisão mais recente (24/11/2011), o STJ reafirmou esse entendimento ao julgar o Recurso Especial nº 1.179.156/PR, interposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão do TRF4 que suspendeu a antecipação dos efeitos da tutela nestes autos:

AMBIENTAL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES. DEBATE VIÁVEL EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL NO CASO CONCRETO. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. PRÁTICA QUE CAUSA DANOS AO MEIOAMBIENTE. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS COMPETENTES. 1. O debate acerca da verossimilhança das alegações, na espécie, envolve questão puramente de direito (necessidade de prévia autorização de órgãos públicos para fins de queima de cana-de-açúcar), o que possibilita a abertura da via especial. 2. Segundo o art. 27, p. único, do Código Florestal, eventual emprego de fogo em práticas agropastoris ou florestais depende necessariamente de autorização do Poder Público. Ausência de autorização relatada no acórdão recorrido. 3. Acórdão que entende pela inaplicabilidade do referido dispositivo ao caso concreto por acreditar que as plantações de cana-de-açúcar não se enquadram no conceito de 'floresta'. 4. 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. 5. Inclusive, a leitura do art. 16 do Decreto n. 2.661/98, ao utilizar a expressão 'método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita', deixa evidente que a previsão do art. 27, p. único, do Código Florestal abrange também as plantações de cana-de-açúcar. 6. No âmbito da Segunda Turma desta Corte Superior, no que se refere ao periculum in mora inerente à espécie, pacificou-se o entendimento segundo o qual a queimada de palha de cana-de-açúcar causa danos ao meio ambiente, motivo pelo qual sua realização fica na pendência de autorização dos órgãos ambientais competentes. Precedentes. 7. Recurso especial provido.'

Com efeito, conforme levantado pelo Ministério Público Federal, as queimadas para despalha da cana-de-açúcar são realizadas sistematicamente pelas indústrias e pelos produtores rurais. Durante o período da safra - que se estende de março a novembro - os moradores das cidades e os próprios cortadores de cana ficam expostos aos desconfortos que a atividade causa, incluindo a sujeira e os problemas respiratórios.

Conforme documento constante nas fls. 103/114, entre 2001 e 2007, houve um aumento das internações hospitalares por doenças pulmonares em períodos coincidentes com os das queimadas, embora não haja estudos comprovando o nexo de causalidade. Nesse sentido, é citado um estudo realizado por alunos da faculdade de Medicina de Ribeirão Preto/SP, demonstrando que as doenças pulmonares se tornam a principal causa de internações hospitalares naquela região durante a colheita (leia-se queimadas das lavouras) dos canaviais naquela região. Isto porque as queimadas lançam muitos gases e partículas na atmosfera que, além de contribuir para o 'efeito estufa' e para a alteração do clima regional, possuem compostos cancerígenos.

*Demais disso, também causam danos à fauna e à flora, colocam em risco a vegetação nativa de reservas, matas ciliares e outras, sem falar no incômodo e na sujeira causados pela fuligem, o chamado 'carvãozinho' ou 'nuvem negra', que o vento leva para grandes distâncias. Parte desses impactos, como já se disse, é visível e notório. Outros efeitos, ainda que não efetivamente comprovados, devem se escudar no princípio da precaução e da prevenção.*

*O setor sucroalcooleiro costuma apegar-se na ameaça de desemprego dos cortadores de cana e nos problemas sociais advindos da inviabilização da atividade, caso a queima dos canaviais seja proibida. Entretanto, analisando pesquisa trazida aos autos pelo próprio réu IBAMA nas fls. 542/555, realizada pelo engenheiro florestal Eleutério Langowski, percebe-se que tal não se sustenta:*

*(...)*

*'por mais que tenhamos procurado, não encontramos motivos suficientes para justificar tecnicamente, ecologicamente, ou socialmente a necessidade da queima da cana. Muito ao contrário, encontramos inúmeros motivos para que essa prática seja eliminada como procuramos demonstrar em nosso parecer.*

*- A queima da cana justifica-se apenas para a obtenção de maior rendimento na colheita, seja ela manual ou mecanizada;*

*- A queima da cana causa impactos ambientais atingindo a fauna e por vezes alastrando pelas áreas florestadas circunvizinhas , atingindo também a flora;*

*- A queima de cana impõe ao trabalhador condições inadequadas de trabalho, além de impor também a obrigatoriedade de produção além de suas forças, o que acaba causando morte de trabalhadores por fadiga;*

*- É possível a colheita de cana sem que se faça a queima, tanto de forma manual como mecanizada;*

*- A queima de cana gera poluição atmosférica, causando transtornos à população de uma forma geral, implicando em aumento de internações hospitalares;*

*- A queima da cana emite produtos tóxicos e cancerígenos para a atmosfera;*

*Não há justificativa para a permissão para poluir dada aos usineiros canavieiros através da queima da cana, sendo que qualquer estabelecimento industrial por menor que seja é obrigação por lei a realizar o controle das suas emissões atmosféricas (...)'* fl. 555.

*Relembro que não se discute aqui a legalidade da prática de queima das lavouras de cana-de-açúcar, nem se pretende impor sua proibição. Porém, se os estudos e pareceres indicam que a forma como realizada a colheita de cana beneficia apenas as próprias usinas e destilarias e que sua proibição não inviabilizaria a atividade, com muito mais razão deve-se e se pode impor maior rigor no controle ambiental da prática, mediante estabelecimento da competência do IBAMA e exigência de elaboração de EIA/RIMA.*

*Não há justificativa legal para se conceder às usinas tamanha permissão para poluir. Não se duvida da importância para o Brasil da produção de etanol, como alternativa renovável de fonte de energia em substituição ao petróleo, mas o afã na busca por novas alternativas econômicas ou por novas fontes de energia não pode se sobrepor à preocupação com a saúde humana e a preservação do meio ambiente.*

*É preciso ressaltar que, ainda que não plenamente demonstrados (qualitativamente ou quantitativamente) os efeitos prejudiciais da queima da palha da cana-de-açúcar, a simples potencialidade poluidora justifica a necessidade de estudos de impacto. Trata-se de aplicar os princípios da precaução e da prevenção, ou seja, nem é preciso comprovar, máxime de dúvida, a ocorrência e a amplitude dos danos ambientais.*

*'Em se tratando de meio ambiente, vigora o princípio da prevenção, segundo qual, ainda que não exista certeza científica sobre os danos ambientais que a queima provoca ao ecossistema, apenas a possibilidade de que esses danos venham a ocorrer já justifica a preocupação com a preservação ambiental e sua respectiva proteção, razão pela qual a comprovação da existência de dano, razão pela qual a comprovação de existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação como requisito para concessão de tutela antecipada (STJ, REsp 200600173840, Primeira Turma, ministro Relator Mauro Campbell Marques, DJE 26/04/2011.)*

*Conforme ensina Paulo Afonso Leme Machado, aplica-se o princípio da precaução 'ainda quando existe a incerteza, não se aguardando que esta se torne certeza' (Direito Ambiental Brasileiro, 19ª, São Paulo, Editora Malheiros, 2011, p 85. Quanto ao princípio da prevenção, referido autor aponta que 'o dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente vem sendo salientado em convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, como na maioria das legislações internacionais' (ibid., p 97). Mais, a 'prevenção não é estática; e assim tem-se que atualizar e fazer reavaliações para poder influenciar a formulação de novas políticas ambientais, das ações dos empreendedores e das atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Poder Judiciário', (ibid., p 100).*

*Com efeito, quando se tratar de indústria de açúcar e álcool, incluindo extenso projeto agrícola, em razão da vasta área de cana cultivada e da existência de significativo impacto ambiental de caráter regional, revela-se imprescindível, à luz do princípio da precaução, que a análise do Licenciamento Ambiental seja realizada pelo IBAMA depois da apresentação, pelos respectivos empreendedores, do competente EIA/RIMA.*

*Muito embora o conceito de 'significativo impacto ambiental' seja fluido e indeterminado, as características e a expansão da monocultura canavieira impõe, no entendimento deste juízo, o EIA/RIMA para licenciamento ambiental da queima de palha de cana como facilitador da colheita. Para reforçar, reporto-me, ainda, à Resolução 0011/86, a qual também prevê a necessidade de realização de estudo de impacto ambiental nos seguintes casos:*

*Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA157 em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:*

*(...)*

*XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);*

*(...)*

*XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (inciso acrescentado pela Resolução nº 11/86) g.n.*

*Poucas atividades econômicas evidenciam, de modo tão claro, a existência de impacto sobre a biota e sobre a saúde da população e trabalhadores quanto a queima da cana-de-açúcar. Já faz parte da opinião comum que essa atividade tem o potencial de afetar a saúde e o bem estar da*

população de cidades próximas (e não tão próximas) dos canaviais. Mesmo as pessoas mais simples, moradoras de áreas de cultivo da cana-de-açúcar, pela experiência vivenciada, relacionam as queimadas aos problemas respiratórios, fumaça e fuligem que surgem quando do período da colheita da cana.

Assim, está sobejamente demonstrado que as queimadas de lavouras de cana-de-açúcar não podem mais ser tratadas como simples casos de 'queima controlada para atender a peculiaridades locais ou regionais'. Trata-se de atividade de grande impacto ambiental, cujo licenciamento não pode ficar limitado ao fornecimento de autorizações simples e precárias. Há de se reconhecer a regionalidade e a significância do impacto ambiental causado pelas queimadas, a justificar a competência do IBAMA e a imposição de elaboração de EIA/RIMA.

É certo que a avaliação ambiental pode ser realizada por outros meios e que o EIA/RIMA constitui apenas uma das espécies do gênero 'Estudos Ambientais' (Resolução CONAMA n.º 237/1997, art. 3.º, inciso III). Não obstante, diante da legislação ambiental, a escolha da competência e a forma de autorização de estudo ambiental, no presente caso, não pode ser decidida pelo IBAMA ou pelo IAP de forma aleatória. Por isso, excepcionalmente, o Poder Judiciário pode aqui censurar e determinar a correção do ato administrativo.

Nessa ordem de idéias, não se afigura correto que o Licenciamento Ambiental de queima de extensas áreas de cana seja feito mediante autorizações simples e, por conseguinte, precárias, como pretendem os réus IAP e FAEP, sem submeter a questão a um estudo de impacto ambiental, inclusive com audiências públicas e à participação popular. Não obstante, não é caso de anular ou invalidar as autorizações já concedidas.

Veja-se que, conforme conhecimento geral e a lista de autorizações apresentada pelo IAP nos autos de expediente (fl. 89) na região de Umarama, o preparo do solo, plantio e colheita das lavouras é feito diretamente pelas empresas através do sistema de arrendamento das propriedades rurais, o que facilita o estudo permitindo a realização de um EIA por unidade industrial, desde que abranja todas as áreas por ela arrendadas em todos os municípios de atuação. Da mesma forma, não há necessidade da realização de um EIA para cada ciclo de safra/plantio/colheita, salvo em caso de aumentos consideráveis das áreas cultivadas.

#### II.2.6 -Do Pedido de Indenização por Danos Ambientais

Ao final, requer o Ministério Público Federal a condenação dos demandados ao pagamento de indenização pelos danos materiais ambientais que (verbis):

'na qualidade, de órgãos licenciadores permitiram que ocorressem. Afinal, ao não se avaliar da maneira correta e antecipada os danos causados pelas atividades sob enfoque tais medidas além de ilegais produziram consequências materiais. O valor da indenização deverá assim ser estipulado por Vossa Excelência segundo a dimensão do dano a ser constada de mais acurada durante a instrução processual e que tal quantia seja revertida para o 'FUNDO DE RECONSTITUIÇÃO DOS BENS LESADOS' DE QUE TRATA O ARTIGO 13, da Lei nº 7.347/85.

Nesse ponto, imperioso destacar que, no caso de omissão do dever de fiscalização, a responsabilidade do Estado pelo dano ambiental (causado por terceiro) será subjetiva e subsidiária, conforme já definido pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.

1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, 'seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a descon sideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil' (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min.

Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010).

2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não 'determinante' (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a 'concretização ou o agravamento do dano' é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ.

3. Agravos regimentais desprovidos.

(AgRg no REsp 1001780/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/09/2011, DJe 04/10/2011 - sem destaque no original)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA.

1. A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei.

2. A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna.

3. Condenada a União a reparação de danos ambientais, é certo que a sociedade mediatamente estará arcando com os custos de tal reparação, como se fora auto-indenização. Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental - por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral - a toda a sociedade beneficia.

4.(...)

(STJ - REsp 647.493/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2007, DJ 22/10/2007, p. 233 - sem destaque no original)

Vale dizer, a responsabilização do Estado pela reparação do dano ambiental só se torna viável quando o causador direto desse dano não puder arcar com os custos. Além disso, necessita-se restar plenamente demonstrado que a omissão do poder público resulte de negligência a qual tenha sido determinante para o agravamento da lesão ao meio ambiente.

No caso em tela, entendo que não estão suficientemente estabelecidos os requisitos para que os réus (entes da Administração Pública) possam ser condenados ao ressarcimento de dano ambiental.

Primeiramente, não há demonstração cabal de que os causadores diretos pela queima dos canaviais tenham sido responsabilizados por eventuais danos ao meio ambiente, nem que esses agentes não tenham condições econômicas de arcar com a virtual reparação ambiental.

*Há de se notar que os eventuais danos decorrentes da queima dos canaviais não decorrem diretamente de conduta praticada por agentes públicos, mas por terceiros. Se houver responsabilidade do Estado, esta se dá diante de uma negligência quanto ao dever de fiscalizar.*

*Não obstante o exposto nesta decisão quanto à necessidade de realização de EIA/RIMA e quanto à competência do IBAMA para proceder ao licenciamento ambiental da queima dos canaviais, penso que as condutas até agora adotadas pelos réus, ainda quando consubstanciadas em omissões, não podem ser classificadas como conduta negligente. De fato, as incertezas jurídicas geradas pela concorrência de competências e pela generalidade e dubiedade da legislação ambiental no tocante à divisão de tarefas dos entes federativos no que pertine à fiscalização e proteção do meio ambiente descaracterizam a conduta culposa dos réus.*

*Ao lado disso, imperioso observar que toda atividade humana interfere no meio natural, sendo, portanto, consequência inevitável a existência de impactos ambientais. Nem todos serão passíveis de indenização, pois indispensável uma análise da proporcionalidade/razoabilidade. Nesse contexto, também não há como se desconsiderar que a imposição de condenação judicial ao dever de reparar pretensos danos ao meio ambiente depende da efetiva comprovação e quantificação destes danos.*

*No caso, não há elementos suficientemente concretos que permitam saber se as queimadas até agora realizadas seriam ou não autorizadas pelo IBAMA e que a forma como foram feitas estaria ou não adequada às medidas que seriam apontadas no EIA que deveria ter sido realizado oportuno tempore. Ou seja, até é possível dizer que as queimadas até agora realizadas não estavam de pleno acordo com a lei, mas, quanto aos danos, não há concretude mínima para se impor o dever de reparar. Para que haja responsabilidade civil, não basta a existência do ilícito, deve estar efetivamente comprovado o dano, certo e quantificável.*

*É preciso comprovar, de forma inequívoca, o nexo entre a conduta e a lesão, bem como a extensão e o quantum debeaturs necessários à condenação. Neste sentido, não foi requerida prova pericial. A prova requerida inicialmente (e posteriormente dispensada) previa expressamente a apuração da regionalidade e amplitude dos impactos ambientais a fim de comprovar a competência do IBAMA e a necessidade de exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA).*

*As provas trazidas aos autos, embora suficientes para reconhecer a ocorrência de potencial de impactos ambientais para o fim de exigir medidas de prevenção e proteção, não se prestam para embasar uma condenação indenizatória por danos ambientais.*

*Ademais, não se pode olvidar que a condenação de entes da Administração Pública ao pagamento de eventual indenização por danos ambientais coletivos acaba sendo uma medida contraditória, uma vez que essa indenização seria paga com os recursos públicos, vale dizer, provenientes da própria coletividade que sofreu o dano coletivo.*

*Em suma, no presente caso, o dano, o nexo causal e a culpa não estão satisfatoriamente delineados.*

*Assim, nesse ponto, deve o pleito do Ministério Público Federal ser indeferido, sem que essa afirmação soe contraditória per se.*

## **II.2.7 - Dos Pedidos Formulados Contra a UNIÃO**

### **Resolução do CONAMA**

*Em cumprimento à decisão liminar de fls 93/99, o Conselho Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução nº 408, de 14 de abril de 2009, incluindo como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental a queima controlada de palha de cana-de-açúcar nos limites da competência da Subseção Judiciária de Umuarama. Referida resolução foi publicada no Órgão Oficial da União, em 15/04/2008 (fls. 424/426).*

*Posteriormente, em razão da suspensão da referida liminar, o CONAMA editou a Resolução nº 409, de 04 de maio de 2009, revogando a Resolução nº 408, de 14 de abril de 2009, 'em face da Decisão judicial liminar monocrática proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no Mandado de Segurança nº 2009.04.00.010675-9/PR'.*

*Não obstante, a inclusão da queima de palha de cana-de-açúcar como atividade sujeita à elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental, bem como a instrumentalização do IBAMA para acompanhar e fiscalizar a atividade, devem ser impostas à União, uma vez que cabe a esta, por seus órgãos e solidariamente com a autarquia ambiental, zelar pela preservação do meio ambiente.*

*Nesse mister, agora em cognição exauriente, determino a União que através do CONAMA inclua a queima de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a Estudo de Impacto Ambiental, bem como forneça recursos materiais, humanos e financeiros ao IBAMA, para desenvolvimento do trabalho de licenciamento e para a fiscalização da atividade de queima das lavouras.*

*Do pedido de aparelhamento do SUS*

*Igualmente, o acatamento do pedido para que a União instrumentalize o SUS, direcionando recursos materiais e humanos, para o atendimento de pacientes, cuja saúde esteja sendo afetada pela poluição oriunda das queimadas de cana-de-açúcar exigiria dados mais concretos acerca da dimensão do problema. Também demandaria provas que a atual rede pública de saúde regional não tem capacidade para atender a demanda ou que pessoas com problemas respiratórios, possivelmente decorrentes das queimadas, não estejam conseguindo obter atendimento médico, hospitalar ou medicamentos na rede pública de saúde.*

*Do pedido para que a União fiscalize o trabalho nas Usinas*

*Quanto ao pedido para que a União determine ao Ministério do trabalho que fiscalize as condições de trabalho dos cortadores de cana-de-açúcar reporto-me à decisão que apreciou o pedido liminar (fls. 93/98) adotando os fundamentos ali contidos como razões de decidir:*

*(...)*

*'Com relação ao pedido de 'que a UNIÃO determine efetivamente que o Ministério do Trabalho, através de seus Auditores, fiscalize a atividade das Usinas, precipuamente no que tange às condições dos trabalhadores em tais serviços' (fl. 31), deixo de conhecê-lo, por se tratar de matéria oriunda de relações de trabalho e, portanto, afeta à competência da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho.'*

*No mesmo sentido, já decidiu esta Terceira Turma, verbis:*

**ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR NO NORTE PIONEIRO DO ESTADO DO PARANÁ. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PARA PRESIDIR O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL - NECESSIDADE DE PRÉVIO EIA/RIMA COMO CONDIÇÃO DE VALIDADE ÀS AUTORIZAÇÕES PARA A QUEIMA CONTROLADA NA REGIÃO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. JULGAMENTO EXTRA PETITA EM**

FACE DO CONAMA - PROVIMENTO DA APELAÇÃO DA UNIÃO À EXCLUSÃO DA PARTE EXCEDENTE DO JULGADO. CERCEAMENTO DE DEFESA PELA NÃO PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL - INOCORRÊNCIA. QUESTIONAMENTO DE FUNDO - HIGIEZ DOS FUNDAMENTOS DECISÓRIOS. 1. *Apelação da União provida.* 2. *Apelações do IBAMA e do IAP improvidas.* (TRF4, APELREEX 5001875-92.2011.404.7013, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E. 26/07/2012)

Acrescento ainda, tendo como fundamentação que acolho, as considerações desenvolvidas pelo MPF (evento 5), *verbis*:

*'(...)A exigência de licenciamento ambiental, especialmente no caso da queima de palha de cana-de-açúcar, que é uma técnica profundamente invasiva e poluidora, é medida que se impõe pelo princípios que regem a política ambiental e pelo próprio conjunto normativo.*

*A atividade de queima no cultivo da cana de açúcar é realizada em grande escala, em várias propriedades da região, durante a mesma época do ano, e de maneira uniforme. As consequências nocivas ao ecossistema local se potencializam em razão da intensidade dessa atividade. Esta técnica descaracteriza o solo, afeta a fauna, remanescentes de matas ciliares e vegetação nativa e provoca a emissão intensa de gás carbônico na atmosfera.*

*Somente a realização de um prévio Estudo de Impacto Ambiental com o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) permite uma precisa avaliação dos impactos causados com a prática da queima. Como se desprende de extrato retirado da r. Sentença: 'Não se concebe que a queima de milhares de hectares de lavouras de cana continue a ser feita mediante simples autorização do IAP, com apenas algumas poucas exigências de controle ambiental, tais como a direção dos ventos, a temperatura ou o cuidado para o fogo não fugir do controle. Vê-se que as normas criadas para realização das queimadas são facilitadoras demais e nitidamente privilegiam o interesse econômico, em detrimento do meio ambiente e da saúde'.*

*As queimas controladas são realizadas sistematicamente pelas indústrias e pelos produtores rurais no período de safra, entre março e novembro. Nestas ocasiões, os cortadores, em especial e a população local ficam submetidos aos desconfortos decorrentes, incluindo problemas respiratórios.*

*A Resolução nº 1/86 do CONAMA, em seu artigo 1º traz definição de impacto ambiental, que se enquadra aos efeitos causados pelas queimadas da palha da cana-de-açúcar:*

*'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.'*

*As práticas das queimas encaixam-se no âmbito das que devem submeter-se ao EIA/RIMA. Sobre elas pesa a presunção de que são potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.*

*A Resolução nº 237/97 do CONAMA exige elaboração do EIA/RIMA no procedimento de Licenciamento Ambiental, como dispõe:*

*'Art. 3º 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 (EIA/RIMA), ao que dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.'*

*Quanto à exigência de prévio EIA/RIMA como condição necessária às autorizações para a queima controlada, assim se manifestou o Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região:*

*'ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR NO NORTE PIONEIRO DO ESTADO DO PARANÁ. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PARA PRESIDIR O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL -*

NECESSIDADE DE PRÉVIO EIA/RIMA COMO CONDIÇÃO DE VALIDADE ÀS AUTORIZAÇÕES PARA A QUEIMA CONTROLADA NA REGIÃO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. JULGAMENTO EXTRA PETITA EM FACE DO CONAMA - PROVIMENTO DA APELAÇÃO DA UNIÃO À EXCLUSÃO DA PARTE EXCEDENTE DO JULGADO. CERCEAMENTO DE DEFESA PELA NÃO PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL - INOCORRÊNCIA. QUESTIONAMENTO DE FUNDO - HIGIDEZ DOS FUNDAMENTOS DECISÓRIOS. 1. Apelação da União provida. 2. Apelações do IBAMA e do IAP improvidas. (TRF4, APELREEX 5001875-92.2011.404.7013, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E. 26/07/2012)'

Portanto, com base nos princípios da precaução e da prevenção, que norteiam o ordenamento ambiental vigente, o potencial poluidor da queima de palha de cana, justifica plenamente a exigência do EIA/RIMA.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum povo. É direito fundamental de terceira geração pertencente a toda coletividade. Caracteriza-se por se intergeracional, pois é de interesse das atuais e das futuras gerações; Possui natureza de direito difuso e, por isso, pode ser defendido por meio do microssistema de tutela coletiva, invocado no caso sub judice.

Ao serem causados graves danos ao meio ambiente, toda a coletividade é prejudicada, pois essas lesões prejudicam todo um ecossistema natural subjacente à vida. São afetadas tanto as presentes gerações como as futuras, que devem herdar um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

Tendo em vista a amplitude e abrangência dos possíveis danos causados ao meio ambiente, correto o provimento da Ação Civil Pública no que se refere à proibição para que o IAP conceda ou renove as autorizações para queimadas já expedidas na Subseção Judiciária de Umuarama/PR; pela exigência do EIA/RIMA para a atividade; pelo reconhecimento da competência do IBAMA para o licenciamento ambiental da queima de palha de cana; e pela determinação para que a União, por meio do CONAMA, inclua a queimada controlada como atividade poluidora.

Portanto, a sentença deve ser mantida.

Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL manifesta-se pelo improvimento das apelações.'

Ante o exposto, voto por negar provimento às apelações e ao reexame necessário.

É como voto.

**Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz**  
**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6199292v6** e, se solicitado, do código CRC **B221847D**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz

Data e Hora:

24/10/2013 11:15

**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 23/10/2013**  
**APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5001160-09.2013.404.7004/PR**  
**ORIGEM: PR 50011600920134047004**

RELATOR : Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES  
LENZ  
PRESIDENTE : Desembargador Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON  
FLORES LENZ  
PROCURADOR : Dr(a)Sérgio Cruz Arenhart  
PEDIDO DE : Proc. José Lúcio Vianna pela União Federal  
PREFERÊNCIA  
APELANTE : INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP  
: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
: RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA  
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO  
APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
INTERESSADO : FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO  
PARANÁ

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 23/10/2013, na seqüência 104, disponibilizada no DE de 10/10/2013, da qual foi intimado(a) UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 3ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO ÀS APELAÇÕES E AO REEXAME NECESSÁRIO.

RELATOR : Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES  
ACÓRDÃO : LENZ  
VOTANTE(S) : Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES  
LENZ  
: Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA  
: Des. Federal MARGA INGE BARTH TESSLER

**Letícia Pereira Carello**  
**Diretora de Secretaria**

---

Documento eletrônico assinado por **Letícia Pereira Carello, Diretora de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6256773v1** e, se solicitado, do código CRC **C7D040CF**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Letícia Pereira Carello

Data e Hora: 23/10/2013 16:32