Carolina Castro Andrade

**RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR QUEIMA
IRREGULAR DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR: AS
AUTUAÇÕES DA CETESB E DA POLÍCIA AMBIENTAL E
A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO
PAULO**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Mestre em Direito do
Estado.

Orientador: Prof. Associado Fernando Dias
Menezes de Almeida.

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
São Paulo
2014

Autorizo a reprodução e divulgação parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Andrade, Carolina Castro.

Responsabilidade administrativa por queima irregular de palha de cana-de-açúcar: as autuações da CETESB e da Polícia Ambiental e a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo. São Paulo, 2014. 355 fls.

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Direito do Estado. Subárea: Direito Administrativo.

Orientador: Almeida, Fernando Dias Menezes.

1. Direito Administrativo. 2. Controle da Administração Pública. 3. Queima irregular de palha de cana-de-açúcar.

Nome: ANDRADE, Carolina Castro.

Título: Responsabilidade administrativa por queima irregular e palha de cana-de-açúcar: as autuações da CETESB e da Polícia Ambiental e a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito do Estado.

Aprovação em: _____

Banca Examinadora

Prof. Orientador Fernando Dias Menezes de Almeida Instituição: FADUSP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. _____ Instituição: FADUSP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

“²⁷Qual de vós, por mais que se esforce, pode acrescentar um só côvado à duração de sua vida? ²⁸E por que vos inquietais com as vestes? Considerai como crescem os lírios do campo; não trabalham nem fiam. ²⁹Entretanto, eu vos digo que o próprio Salomão no auge de sua glória não se vestiu como um deles. ³⁰Se Deus veste assim a erva dos campos, que hoje cresce e amanhã será lançada ao fogo, quanto mais a vós, homens de pouca fé? ³¹Não vos aflijais, nem digais: Que comeremos? Que beberemos? Com que nos vestiremos? ³²São os pagãos que se preocupam com tudo isso. Ora, vosso Pai celeste sabe que necessitais de tudo isso. ³³Buscai em primeiro lugar o Reino de Deus e a sua justiça e todas estas coisas vos serão dadas em acréscimo. ³⁴Não vos preocupeis, pois, com o dia de amanhã: o dia de amanhã terá as suas preocupações próprias. A cada dia basta o seu cuidado” (Bíblia, Evangelho de Mateus, Cap. 6, v. 27-34).

Para FILOMENA, JOSÉ MÁRIO, FLÁVIA,
RODRIGO e PASCOAL, com profundo amor e
gratidão.

Ao amigo VANDERLEI ARCANJO DA SILVA (*in
memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos:

A FILOMENA MARIA DE OLIVEIRA CASTRO ANDRADE, JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ANDRADE, FLÁVIA CASTRO ANDRADE e RODRIGO SÁ SUNAHARA, pelo amor, apoio e incentivo em todos os momentos da minha vida;

A PASCOAL BELOTTI NETO, pelos ensinamentos e pela generosidade de compartilhar precioso material jurídico para o desenvolvimento deste trabalho;

Ao Professor FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA, por ter aceitado ser o orientador, pela atenção, segurança e liberdade de trabalho oferecidas e pelo olhar crítico sobre as escolhas feitas;

Às Professoras ANA MARIA DE OLIVEIRA NUSDEO e ELZA ANTONIA PEREIRA CUNHA BOITEUX, por terem aceitado o convite de compor a banca examinadora do exame de qualificação, pela leitura atenta e detida do texto em desenvolvimento e por todas as considerações a ele dirigidas;

Aos colegas do escritório BELOTTI – ADVOGADOS ASSOCIADOS, especialmente, a MURILO HENRIQUE MIRANDA BELOTTI e SILVIO CARLOS ALVES DOS SANTOS, pela troca de ideias e reflexões sobre os caminhos da dissertação;

Aos colegas do escritório YARSHELL, MATEUCCI E CAMARGO ADVOGADOS, especialmente, a FLÁVIO LUIZ YARSHELL e ELIZANDRA MENDES DE CAMARGO DA ANA, pelos desafios lançados e pela confiança profissional;

A IVANY MARIA CASTRO DE ALMEIDA, FRANCISCO CONSTANTINO DE ALMEIDA JÚNIOR, LAÍS CASTRO DE ALMEIDA e MARINA CASTRO DE ALMEIDA, pela acolhida em sua casa, pelo amor e atenção em todos esses anos;

A ROBERTO TETSUAKI SUNAHARA, ZÉLIA ITAMAR DE SÁ ARAÚJO SUNAHARA, CAMILA SÁ SUNAHARA, MARISE SUNAHARA, TETUO SUNAHARA, YAEKO KAWANO e YOSHIE KAWANO, pelo acolhimento familiar, carinho e atenção;

À VÓ CIDA, pela alegria, pelas orações e pelo amor incondicional;

A LOURDES, LUIZ AUGUSTO, FÁTIMA, JÚNIOR, VERA, PAULO, CRISTINA, ADRIANA, RENATO, FABÍOLA, MARCELO, MARIA HELENA e BASÍLIO e aos meus primos, pelo privilégio de tê-los por perto;

A ANA CAROLINE MARTINS FRIZZO, CAROLINA CAMPOS PINTO, CAROLINA DUBOIS FAVA, GUILHERME TENO CASTILHO MISSALI e VINÍCIUS ADRIANO VIEIRA, pela amizade;

Aos professores, demais servidores e funcionários que se dedicam à FACULDADE DE DIREITO DO LARGO SÃO FRANCISCO, em prol das suas gerações de alunos e da comunidade em geral;

Ao LEITOR, razão de ser deste e de qualquer outro trabalho acadêmico;

E, enfim, ao VÔ NENO, ao VÔ SYNESIO, à VÓ ANNA, ao TIO LUIZ e ao VANDINHO, com saudade.

RESUMO

O presente trabalho tem por principal objetivo analisar se a responsabilidade administrativa pela queima irregular de palha de cana-de-açúcar tem caráter objetivo (como a responsabilidade civil por dano ambiental), subjetivo (como a responsabilidade por crime ambiental) ou é uma categoria *sui generis*. Paralelamente também visa aferir quais seriam os pressupostos para a caracterização da responsabilidade por se beneficiar de queima irregular e quais seriam as penalidades aplicáveis às infrações de provocar queima irregular e se beneficiar de queima irregular. Para isso, o trabalho percorre quatro grandes etapas. Na primeira, busca-se desvendar a natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental, com base no exame da Constituição de 1988 e da legislação federal. Na segunda, passa-se a estudar como está estruturada, na legislação do Estado de São Paulo, a responsabilidade administrativa por provocar queima irregular de palha de cana-de-açúcar e por se beneficiar desta infração. Na terceira, faz-se uma exposição de julgamentos de casos reais envolvendo suposto episódio queima irregular. Nessa fase, primeiramente, são abordadas decisões proferidas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB e pela Polícia Militar Ambiental em processos administrativos instaurados em virtude da lavratura de autos de infração por provocar queima irregular de palha de cana-de-açúcar, por se beneficiar de queima irregular ou por provocar queima de vegetação nativa (em circunstâncias relacionadas a suposta operação de queima controlada de cana). Após, são descritos acórdãos da 1ª e da 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que versam sobre responsabilidade administrativa por queima irregular de palha e por se beneficiar desta. Finalmente, na última parte, a autora faz algumas observações e considerações críticas sobre o conjunto de decisões exposto.

Palavras-chave: responsabilidade administrativa ambiental, queima irregular, cana-de-açúcar, decisões administrativas, jurisprudência.

ABSTRACT

The present work has as its main objective to answer whether the administrative liability for the irregular firing of sugarcane straw and by benefiting from this infraction has objective (as the civil liability by environmental damage), subjective (as the liability by environmental crime) character, or it is a *sui generis* category. At the same time, it has the objectives to verify how can be characterized the administrative liability by benefiting from irregular firing of sugarcane straw and to search what are the penalties for this infraction. In this regard, the work covers four major stages. In the first, the aim is to unravel the legal nature of the environmental administrative liability, based on the examination of the 1988 Brazilian Constitution and the federal legislation. In the second, we shift to study how it is structured, under the legislation of the State of Sao Paulo, the administrative liability for the irregular firing of sugarcane straw and by benefiting from this infraction. In the third, it is an exhibition of trials of actual cases involving alleged irregular firing episode. In this stage, first of all, are dealt with the decisions issued by the Environmental Company of the State of Sao Paulo (CETESB, in its Brazilian abbreviation) and by the Environmental Military Police in the administrative procedures initiated due to the transcription of the infringement acts by cause irregular sugarcane straw firing, by benefiting from irregular firing or by cause native vegetation firing, in circumstances related to the alleged operation of controlled sugarcane firing. After, are described the judgments of the 1st and 2nd Reserved House for the Environment of the Court of Justice of the State of Sao Paulo (TJSP, in its Brazilian abbreviation) that deal with the administrative liability for infractions of cause of irregular sugarcane straw firing and benefiting from this. Finally, in the last section, the author writes some notes and critical considerations on the set of exposed decisions.

Key words: environmental administrative liability, irregular firing, sugarcane, administrative decisions, jurisprudence.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
------------------	----

PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PLANO DE TRABALHO

1. A cana-de-açúcar no cenário energético nacional, a prática de queima nos canaviais e o plano de desenvolvimento da pesquisa	22
--	----

PARTE II – NATUREZA JURÍDICA DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

2. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988: princípios e repartição de competências.....	40
3. Lei nº 6.938/81: responsabilidade civil objetiva por dano ambiental	57
4. Lei nº 9.605/98: responsabilidade penal da pessoa jurídica	82
5. Caracterização da responsabilidade administrativa ambiental	89

PARTE III – A LEGISLAÇÃO PAULISTA SOBRE QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR

6. O poder de polícia ambiental e a responsabilidade administrativa ambiental na legislação paulista	121
7. A legislação paulista sobre responsabilidade por queima de palha da cana-de-açúcar	139

PARTE IV – DECISÕES ADMINISTRATIVAS SOBRE RESPONSABILIDADE PELA QUEIMA IRREGULAR DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR

8. Critérios de seleção e apresentação dos autos de infração lavrados pela CETESB e pela Polícia Militar Ambiental	158
9. Tabela dos autos de infração lavrados pela CETESB	159
10. Descrição dos autos de infração lavrados pela CETESB	160

10.1 AIIPMs nº 14001381 e 14001382	160
10.2 AIIPM nº 14001370	163
10.3 AIIPA nº 14003396	165
11. Tabela dos autos de infração lavrados Polícia Militar Ambiental	168
12. Descrição dos autos de infração lavrados pela Polícia Militar Ambiental	173

**PARTE V – DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO SOBRE
RESPONSABILIDADE PELA QUEIMA IRREGULAR DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR**

13. A criação de Câmaras especializadas em Direito Ambiental no TJSP e os critérios de seleção e apresentação dos acórdãos analisados	179
14. Tabela dos votos do Desembargador José Renato Nalini	182
15. Descrição dos votos do Desembargador José Renato Nalini	187
16. Tabela dos votos do Desembargador Ricardo Cintra Torres de Carvalho	191
17. Descrição dos votos do Desembargador Ricardo Cintra Torres de Carvalho	198
18. Tabela dos votos do Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez	207
19. Descrição dos votos do Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez	211
20. Tabela dos votos do Desembargador Ruy Alberto Leme Cavalheiro	220
21. Descrição dos votos do Desembargador Ruy Alberto Leme Cavalheiro	224
22. Tabela dos votos do Desembargador Otávio Henrique de Sousa Lima	229
23. Descrição dos votos do Desembargador Otávio Henrique de Sousa Lima	232
24. Tabela dos votos do Desembargador João Negrini Filho	236
25. Descrição dos votos do Desembargador João Negrini Filho	240
26. Tabela dos votos do Desembargador Paulo Celso Ayrosa Monteiro de Castro	245
27. Descrição dos votos do Desembargador Paulo Celso Ayrosa Monteiro de Castro ..	248
28. Tabela dos votos da Desembargadora Vera Lucia Angrisani	252
29. Descrição dos votos da Desembargadora Vera Lucia Angrisani	254
30. Tabela dos votos do Desembargador Paulo Alcides Amaral Salles	256
31. Descrição dos votos do Desembargador Paulo Alcides Amaral Salles	261
32. Tabela dos votos do Desembargador Eduardo Braga	264
33. Descrição dos votos do Desembargador Eduardo Braga	267
34. Tabela dos votos do Desembargador José Orestes de Souza Nery	270
35. Tabela dos votos do Desembargador Antonio Roberto Midolla	272

36. Descrição dos votos dos Desembargadores José Orestes de Souza Nery e Antonio Roberto Midolla	273
--	-----

PARTE VI – CONSIDERAÇÕES DA AUTORA

37. Algumas palavras sobre as decisões descritas	276
--	-----

CONCLUSÃO	347
-----------------	-----

BIBLIOGRAFIA	348
--------------------	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Composição da matriz energética brasileira	25
Figura 02: Distribuição do plantio de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo	26
Figura 03: Colheita mecanizada de cana-de-açúcar crua	29
Figura 04: Colheita manual de cana-de-açúcar queimada	30
Figura 05: Colheita manual de cana-de-açúcar crua	30
Figura 06: Veículos se chocam na Rodovia Brigadeiro Faria Lima, em Colômbia (SP), devido à presença de fumaça proveniente de queimada	31
Figura 07: Comparação entre a colheita de cana queimada e a colheita de cana crua no Estado de São Paulo	34
Figura 08: Colheita de cana crua na safra 2006/2007	35
Figura 09: Colheita de cana crua na safra 2012/2013	35

LISTA DE TABELAS

01. Tabela dos autos de infração lavrados pela CETESB.....	159
02. Tabela dos autos de infração lavrados Polícia Militar Ambiental	168
03. Tabela dos votos do Desembargador José Renato Nalini	182
04. Tabela dos votos do Desembargador Ricardo Cintra Torres de Carvalho	191
05. Tabela dos votos do Desembargador Antonio Celso Aguiar Cortez	207
06. Tabela dos votos do Desembargador Ruy Alberto Leme Cavaleiro	220
07. Tabela dos votos do Desembargador Otávio Henrique de Sousa Lima	229
08. Tabela dos votos do Desembargador João Negrini Filho	236
09. Tabela dos votos do Desembargador Paulo Celso Ayrosa Monteiro de Castro	245
10. Tabela dos votos da Desembargadora Vera Lucia Angrisani	252
11. Tabela dos votos do Desembargador Paulo Alcides Amaral Salles	256
12. Tabela dos votos do Desembargador Eduardo Braga	264
13. Tabela dos votos do Desembargador José Orestes de Souza Nery.....	270
14. Tabela dos votos do Desembargador Antonio Roberto Midolla	272