

Multa Administrativa Imposta pela Cetesb – Queima de Palha de Cana-de-açúcar em Área Próxima a Rodovia Pública. Ilegalidade. Responsabilidade do Titular da Atividade de que Decorreu a Lesão Ambiental. Incidência das Normas da Lei Estadual n. 997/76

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da
Comarca de Quatá

Embargos à Execução Fiscal

Autos n. 1.277/2002

CDA n. 208.523

A Fazenda do Estado de São Paulo, por seu Procurador que esta subscreve, nos autos dos embargos à execução fiscal opostos pela Companhia Agrícola Quatá, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência apresentar sua impugnação ao pedido inicial, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

Trata-se de execução de penalidade pecuniária (multa administrativa) aplicada pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), com base no disposto nos artigos 2º, 3º, 7º e 8º da Lei estadual n. 997/76 e 2º, 3º, 4º, 26, 81, 84 e 92 do Regulamento de tal Lei, aprovado pelo Decreto n. 8.468, de 8 de setembro de 1976.

Como não foi efetuado o pagamento voluntário da penalidade pecuniária, inscreveu-se a na dívida ativa e ajuizou-se a presente execução fiscal, objetivando a satisfação do crédito *não-tributário*.

Concretizada a garantia do juízo mediante a penhora de um imóvel, a executada ofertou embargos à execução, aduzindo, em síntese, que: a queimada da palha de cana-de-açúcar ocorreu sem qualquer participação sua; tal queimada foi objeto do boletim de ocorrência lavrado aos 27.8.1998; a Lei n. 997/76 trata das atividades poluidoras do meio ambiente em geral; no tocante

às queimadas, aplicável era, à época dos fatos, a Lei estadual n. 6.171/88; a Lei n. 997/76 remeteu indevidamente para seu respectivo Regulamento a incumbência de estabelecer os critérios para a classificação das infrações em leves, graves e gravíssimas; não se explicitaram no auto de infração as agravantes ou atenuantes; o agente público que lavrou o auto não apresentou os elementos de convicção que o levaram a ver nos fatos descritos uma atividade poluidora do meio ambiente conforme definida na Lei n. 997/76.

Data venia, os embargos não procedem.

A multa administrativa exequenda foi imposta pela Cetesb pelo seguinte motivo: “queimar palha de cana-de-açúcar ao ar livre, na propriedade de Hissagy Marubayashi, localizada na Rodovia SP 421, km 40, no Município de Paraguaçu Paulista-SP, em área situada a menos de 50 (cinquenta) metros da faixa de domínio da referida rodovia, causando inconvenientes ao bem-estar público por emissão de fumaça e fuligem na atmosfera” (Auto de Infração n. 052772).

Afirmando que a queimada não foi voluntária, mas sim provocada por incêndio causado por terceiros, e que a lavoura não estava pronta para o corte, a embargante postula a procedência dos embargos para que se reconheça a ilegitimidade da multa aplicada.

No entanto, e com a devida vênia, constata-se, de plano, que tais alegações não são críveis.

O fogo, de fato, somente pode ter tido início no próprio canavial da embargante, sendo ainda

totalmente desarrazoado imaginar-se que terceiros provocariam tal queimada.

O fato é que o *titular da atividade* (no caso, atividade de produção de cana-de-açúcar) deve ser responsabilizado pela poluição do meio ambiente e, por consequência, arcar com a penalidade aplicada.

Nos termos do artigo 2º da Lei n. n. 997/76, considera-se poluição do meio ambiente a presença, o lançamento ou a liberação no ar de toda e qualquer forma de matéria ou energia, com intensidade, em quantidade, de concentração ou com características em desacordo com as que forem estabelecidas em decorrência da lei, ou que tornem ou possam tornar o ar: impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde; inconveniente ao bem-estar público; danoso aos materiais, à fauna e à flora; prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade.

Segundo o artigo 3º, fica proibido o lançamento ou liberação de poluentes no ar, considerando-se poluente toda e qualquer forma de matéria ou energia que, direta ou indiretamente, cause poluição do meio ambiente.

O artigo 4º do Regulamento estabelece que são consideradas fontes de poluição todas as obras, atividades, instalações, empreendimentos, processos, dispositivos, móveis ou imóveis, ou meios de transportes que, direta ou indiretamente, causem ou possa causar poluição ao meio ambiente.

O artigo 26 do Regulamento, por sua vez, diz que fica proibida a queima ao ar livre de resíduos sólidos, líquidos ou de qualquer outro material combustível, exceto mediante autorização prévia da Cetesb, para treinamento de combate a incêndio e para evitar o desenvolvimento de espécies indesejáveis, animais ou vegetais, para proteção à agricultura e à pecuária.

O parágrafo único do artigo 7º da Lei proclama que responderá pela infração quem por qualquer modo a cometer, concorrer para sua prática ou dela se beneficiar.

Diante de todas essas normas jurídicas, não restam dúvidas de que a embargante deve ser responsabilizada pela multa administrativa em questão.

Como visto, em princípio é proibida a queima ao ar livre de resíduos sólidos, líquidos ou de qualquer outro material combustível, *independentemente da localização da área em que se pretenda fazê-lo*.

O que tem ocorrido em relação à queima de palha de *cana-de-açúcar* é uma certa *tolerância* da Administração pública para com os plantadores desse produto, estabelecendo-se prazos para gradativa diminuição, até que finalmente se elimine, por completo e em todas as áreas, a utilização de tal método de colheita, o qual, como cediço, polui o meio ambiente.

Ora, se tal método de colheita, vez que degrada o meio ambiente, não é o mais compatível com nosso ordenamento jurídico, sendo apenas, e temporariamente, tolerado pela Administração desde que respeitados ao menos alguns limites intransponíveis; se a embargante ainda dele se vale para o exercício de sua atividade mercantil e, por conseguinte, para a obtenção de lucros; se cultiva a cana-de-açúcar a menos de 50 metros da faixa de domínio do DER (limite intransponível para a tolerância da queimada de palha), nada mais legítimo e justo que ela seja responsabilizada pelo pagamento da multa administrativa, imposta em razão da provocação de poluição ambiental. Assim não fosse, de perguntar-se quem deveria, então, ser responsabilizado por essa lesão à sociedade.

É forçoso concluir que a empresa que colhe os bônus de sua atividade também deve arcar com os ônus dela derivados.

Dessa forma, independentemente de não ter sido a embargante quem ateou fogo no canavial, o que admitimos apenas para argumentar, deve ela ser responsabilizada pela degradação ambiental em discussão, já que é a titular da atividade de produção de cana-de-açúcar, que foi plantada a menos de 50 metros da faixa de domínio do DER (rodovia).

De outra parte, também não procede o pedido de aplicação da Lei estadual n. 6.171/88.

Com efeito, a Lei estadual n. 6.171/88, que dispõe sobre o uso, conservação e preservação do solo agrícola, não afasta a incidência das

disposições da Lei n. 997/76 e seu Regulamento à hipótese em questão.

É que a Lei n. 997/76 dispõe sobre o *controle da poluição do meio ambiente*, ao passo a Lei n. 6.171/88 dispõe apenas e tão-somente sobre o uso, conservação e preservação do *solo agrícola*. Portanto, as leis têm objetivos e campos de atuação e incidência próprios, ambas convivendo harmoniosamente no nosso ordenamento jurídico. Tanto isso é verdade que a própria Lei n. 6.171/88, em seu artigo 14, estabelece: "As disposições constantes desta Lei se tornarão de cumprimento obrigatório a partir do 5º (quinto) ano da data de sua promulgação, sujeitando-se os infratores às penalidades a seguir enunciadas, *independentemente daquelas já previstas em legislação específica*."

No mesmo sentido estatui o item 6 do parágrafo 1º do artigo 5º do Decreto estadual n. 41.719/97, que regulamenta a Lei n. 6.171/88, com a redação dada pelo Decreto n. 42.055/97: "*Na hipótese de queima em área não autorizada serão aplicadas penalidades em conformidade com o Decreto n. 41.719, de 16 de abril de 1997, e em conformidade com o Regulamento da Lei n. 997, de 31 de maio de 1976, sem prejuízo de outras penalidades cabíveis*."

Nessa conformidade, plenamente legítima se mostra a aplicação da Lei n. 997/76 e seu Regulamento ao caso concreto analisado.

É manifestamente improcedente, outrossim, a alegação da embargante no sentido de que a Lei n. 997/76 teria indevidamente remetido para seu respectivo Regulamento a incumbência de estabelecer os critérios para a classificação das infrações.

É que a própria Lei n. 997/76, em seu artigo 7º, estabelece os elementos que deverão ser levados em conta pelas autoridades da Cetesb para a classificação das infrações constatadas. Dispõe, com efeito, o citado artigo:

"As infrações às disposições desta Lei, de seu regulamento, bem como das normas, padrões e exigências técnicas dela decorrentes serão, a critério da autoridade competente, classificadas em leves, graves e gravíssimas, levando-se em conta:

I - a intensidade do dano, efetivo ou potencial;

II - as circunstâncias atenuantes ou agravantes; e

III - os antecedentes do infrator.

Parágrafo único - Responderá pela infração quem por qualquer modo a cometer, concorrer para sua prática ou dela se beneficiar."

Do mesmo modo, a própria Lei n. 997/76 comina as penalidades aplicáveis às infrações. Estabelece o seu artigo 8º:

"As infrações de que trata o artigo anterior serão punidas com as seguintes penalidades:

I - advertência;

II - multa de 10 a 10.000 vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP);

III - interdição temporária ou definitiva;

IV - embargo;

V - demolição;

VI - suspensão de financiamentos e benefícios fiscais; e

VII - apreensão ou recolhimento, temporário ou definitivo.

§ 1º - A penalidade de multa será imposta observados os seguintes limites:

1 - de 10 a 1.000 vezes o valor da UFESP, nas infrações leves;

2 - de 1.001 a 5.000 vezes o mesmo valor, nas infrações graves; e

3 - de 5.001 a 10.000 vezes o mesmo valor, nas infrações gravíssimas."

Nessa conformidade, é inquestionável que o princípio da legalidade restou devidamente observado *in casu*.

E, no que tange à infração em tela (queima de palha de cana-de-açúcar em área situada a menos de 50 m das faixas de domínio de rodovias), as autoridades competentes da Cetesb, considerando a intensidade dos potenciais danos resultantes das

queimadas de palha de cana-de-açúcar em tais áreas muito próximas às rodovias, entendeu conveniente ao interesse público e adequado à proteção social classificá-las como infrações gravíssimas. Trata-se do regular exercício da competência legalmente deferida à Administração pública, no caso, à Cetesb.

Ademais, *ad argumentandum tantum*, de registrar-se que, mesmo se apenas o regulamento da Lei n. 997 estabelecesse os elementos para a classificação das infrações, nenhuma ilegalidade adviria de tal circunstância, já que a imprescindibilidade de lei dá-se somente no tocante à previsão da essência dos ilícitos e quanto à cominação das sanções possíveis.

A propósito, é oportuno lembrar que mesmo no âmbito do direito penal, em que o princípio da reserva legal apresenta-se com muito mais robustez, admite-se a presença das denominadas *normas penais em branco*, que são aquelas cujas definições das condutas incriminadas são complementadas por outras normas jurídicas ou por certos atos administrativos. Sobre esse tema, preleciona Flávio Augusto Monteiro de Barros:

“Vê-se assim que a complementação da norma penal em branco em sentido estrito emana de atos administrativos (edital, portaria ou regulamento). Saliente-se, porém, que não há violação do princípio da legalidade, pois os referidos tipos penais contêm um ‘mínimo em determinação’. O princípio da definição foi fornecido por lei, sendo perfeitamente lícita a complementação conceitual por meio de atos administrativos. Conforme já salientado anteriormente, a definição do crime não precisa ser completa. Basta um ‘mínimo em determinação’, isto é, um princípio de definição a ser complementado pelo juiz (tipos penais abertos) ou por certos atos administrativos (normas penais em branco em sentido estrito).” (*Aplicação da lei penal e teoria geral do crime*, CPC, 1997, p. 16).

Quanto à alegação de ausência de explicitação no auto de infração das eventuais agravantes ou atenuantes, de ressaltar-se que as autoridades competentes da Cetesb não constataram tais circunstâncias no caso, daí por que não estão descritas no AIIPM.

Por fim, também não procede o argumento da executada no sentido de que o agente que lavrou o auto não indicou os elementos de convicção que o levaram a concluir que a queima de palha de cana ao ar livre caracteriza uma atividade poluidora do meio ambiente.

Isso porque o agente que procede à autuação apenas aplica a legislação que regula a espécie, a qual, como visto, proíbe a queima ao ar livre de resíduos sólidos, líquidos ou de qualquer outro material combustível, sem a prévia autorização da Cetesb. As próprias normas jurídicas, portanto, já definem essa situação como poluidora do meio ambiente.

Assim, constatada a conduta ilícita pelo servidor público, é de rigor a imposição da penalidade administrativa, tal qual determinada nas regras jurídicas regentes da espécie.

E, na hipótese em debate, a infração restou ainda mais evidente, uma vez que a queima da palha da cana-de-açúcar ocorreu em área de restrição absoluta, ou seja, em área localizada a menos de 50 m da faixa de domínio de rodovia, o que coloca em risco, inclusive, a segurança das pessoas que trafegam na mesma.

Como visto, a multa em cobrança foi regularmente aplicada pela Cetesb, no legítimo exercício de suas atribuições legais atinentes ao poder de polícia sobre o controle da poluição do meio ambiente, objetivando a proteção da sociedade e do interesse público, devendo, destarte, ser mantida como lícita penalidade imposta para punir a infração perpetrada pela embargante.

Diante do exposto, requer a Fazenda do Estado de São Paulo sejam os embargos julgados integralmente *improcedentes*, carreando-se à embargante a responsabilidade pelo pagamento dos ônus da sucumbência.

Requer, finalmente, a juntada das inclusas cópias de algumas peças que compõem os autos do processo administrativo (Cetesb n. 11/00234/98) e de um memorando do Diretor de Controle de Poluição Ambiental da Cetesb, e a produção de todos os demais meios de provas em direito admitidos.

Termos em que,

P. deferimento.

Quatá, 3 de fevereiro de 2004

THIAGO PUCCI BEGO
Procurador do Estado

Vistos.

A Companhia Agrícola Quatá, qualificada nos autos, opôs embargos à execução que lhe move a Fazenda Pública do Estado de São Paulo, aduzindo em breve síntese que o débito refere-se multa aplicada (AI n. 052772), por realizar queimada, da qual a embargante não teve participação; a queimada foi objeto de boletim de ocorrência lavrado na Delegacia de Paraguaçu Paulista; foram queimadas 8.500 t de cana de açúcar; foi aplicada a Lei n. 997/76; não explicitou as agravantes e atenuantes; a multa aplicada foi de 10.000 UFESPs, deveria ser a prevista na legislação específica e não passar de 1.000; o agente fiscal deveria juntar os elementos de convicção que o levaram a aplicar a multa nos moldes efetuados. Juntou documentos.

Devidamente citada, a embargada apresentou impugnação, sustentando que a execução visa satisfação de crédito não tributário; a multa foi regularmente aplicada; advém da queima de palha de cana a menos de 50 m da rodovia, dentro da faixa de domínio do DER; não é crível que terceiros colocassem fogo no canavial; o titular da atividade deve ser responsabilizado; queimou a palha sem autorização da CETESB; existe uma certa tolerância da Administração pública com os plantadores de cana, pois foram estabelecidos prazos para eliminação completa, todavia, de forma gradativa; aplicável a Lei n. 997/76, de acordo com a Lei n. 6.171/88, que dispõe sobre o uso e conservação do solo; independente de ter sido ou não a embargada a atear o fogo, deve ser responsabilizada; na hipótese de queima em área não autorizada serão aplicadas as penalidades em conformidade com o regulamento da Lei n. 997/76 e o Decreto n. 41.719/97; os agentes não constatarem agravantes ou atenuantes; a área da queimada é de restrição absoluta. Juntou documentos.

Houve réplica.

É o relatório.

Fundamento e decidido.

O feito comporta pronto julgamento, a teor do disposto no artigo 740, parágrafo único do Código de Processo Civil.

De fato não é crível que alguém tenha ateado fogo em 110 ha de cana. Deflui dos documentos juntados aos autos que o agente esteve no local no dia 25 de agosto, autuou a ré no dia 26 de agosto e o preposto dela esteve na Delegacia de Polícia em 27 de agosto para fazer lavrar o BO.

A Lei n. 997/76 prescreve que o solo agrícola é patrimônio da humanidade e, por consequência, cabe aos responsáveis pelo uso a obrigatoriedade de conservá-lo. As omissões e ações contrárias às disposições dessa Lei, na utilização, exploração e manejo do solo agrícola, são consideradas danosas ao patrimônio do Estado de São Paulo. Dispõe ainda o artigo 4º:

“Artigo 4º - Consideram-se de interesse público, para fins de exploração do solo agrícola, todos os trabalhos, leis, normas e medidas exeqüíveis que proponham:

(...)

VI - evitar a prática de queimadas, tolerando-as somente quando amparadas por lei específica;”

Já no artigo 14, observa-se:

“Artigo 14 - As disposições constantes desta Lei se tornarão de cumprimento obrigatório a partir do 5º (quinto) ano da data de sua promulgação, *sujeitando-se os infratores às penalidades a seguir enunciadas, independentemente daquelas já previstas em legislação específica* (grifei):

I - publicação no Diário Oficial do Estado dos nomes dos proprietários e de suas respectivas propriedades que desrespeitaram as presentes normas;

II - autorização para que o Estado realize os serviços mínimos indispensáveis à

conservação do solo, debitando-se do proprietário os custos dos serviços executados;

III - expropriação pelo Estado de parte ou de toda a propriedade para fins de benefício público.”

Também existe previsão específica para aplicação de outras leis:

“Artigo 16 - A observância das normas desta Lei se fará sem prejuízo da observância de outras, mais restritivas, previstas na legislação federal, estadual e municipal.”

Dessa forma, esboroam-se as alegações da embargante de que a lei a ser aplicada seria a Lei n. 6.171/88, porque a aplicação da legislação existente se faz independentemente da aplicação daquela em questão. Em resumo, as leis são co-aplicáveis.

A legislação brasileira, no tocante ao meio ambiente, filiou-se ao princípio do poluidor/pagador, ou seja, aquele que degrada o meio ambiente deve pagar/contribuir para a sua recuperação. A conservação do meio ambiente é regra constitucional.

Não há a menor dúvida de que a queimada da palha da cana é atividade poluidora, portanto a multa é de rigor.

A embargante insurge-se porque alega que o fogo foi criminoso, todavia, apenas dois dias após o suposto crime, foi tomar as providências necessárias. Assim, não há motivos para cancelar ou anular o auto de infração. Destarte, não conseguiu refutar a presunção legal do auto de infração aplicado.

Isso posto, e mais o que dos autos consta, *julgo improcedentes* os embargos e *condeno* a embargante ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, que fixo em 15% sobre o valor da execução, apenas a título de parâmetro.

Após o trânsito em julgado, retornem aos autos principais, manifestando-se a exequente em termos de prosseguimento.

P.R.I.C.

Quatá, 30 de março de 2004

DIEGO MIGLIORINI JUNIOR
Juiz de Direito