



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAZONAS**

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA _____ VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República signatários, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem, nos termos dos artigos 127 e 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 6º, VII, *b* e *d*, da Lei Complementar 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), artigos 1º, I e IV, 5º, I e 12 da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de Tutela de Urgência**

em face da:

UNIÃO, pessoa jurídica de Direito Público interno, representada pela Procuradoria da União no Estado do Amazonas, situada na Avenida Tefé, nº 611 (Edifício Luis Higino de Sousa Neto), Bairro Praça 14 de Janeiro, CEP 69.020-090, Manaus/AM, correio eletrônico: cju.am@agu.gov.br,

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

I – OBJETO DA DEMANDA

Pretende a presente demanda responsabilizar objetivamente a União pela edição do Decreto presidencial n. 10.084/2019, de 5 de novembro de 2019, que revogou o Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009, o qual aprovava o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar e determinava ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, nos termos do zoneamento.



II – DO HISTÓRICO DAS APURAÇÕES

As investigações foram procedidas no Inquérito Civil nº 1.13.000.002895/2019-21, quanto à *“apuração da licitude da liberação do plantio de cana-de-açúcar na Amazônia, diante de possíveis danos ambientais derivados da atividade e da não adoção de medidas para sua mitigação”*.

O apuratório foi iniciado por meio de Representação de pesquisador, munido de estudos científicos publicados na Revista Science, revista de maior impacto científico no mundo, concluindo que *“a revogação do Decreto de 2009 que estabelecia o zoneamento de cana-de-açúcar para Amazônia e Pantanal, tende a afetar a floresta e a biodiversidade em proporções irreversíveis causando colapso de serviços ecossistemas da Amazônia que garantem o abastecimento de água para as regiões sul e sudeste do Brasil, tendo a capacidade para afetar o abastecimento humano e agricultura do país”*.

Alega o representante que *“embora o presidente da Indústria de cana-de-açúcar (UNICA) tenha dado declarações que a Renovabio, a nova política de biocombustíveis aprovada em 2017 seria suficiente para mitigar esses impactos o trabalho publicado na Revista SCIENCE, 2018, demonstra a inviabilidade econômica e ambiental da liberação do cultivo de cana-de-açúcar nos biomas da Amazônia e Pantanal”*.

O representante alega que *“a revogação do Decreto que mantinha proibido os cultivos de cana-de-açúcar na Amazônia e Pantanal por si só tem potencial respaldado por estudos científicos para afetar drasticamente a Amazônia e agricultura do Brasil, sendo esses efeitos potencializados pelo desmonte ambiental propiciado pelo atual Governo”*.

Junta artigos científicos (em inglês e português) publicados internacionalmente, bem como uma carta publicada no portal de notícias ambientais “O Eco”, com a qual pretende demonstrar que *“a Renovabio não é suficiente para mitigar os impactos da liberação de cana-de-açúcar na Amazônia e no Pantanal”*.

Foi juntada também aos autos matéria publicada no Jornal da USP (Universidade de São Paulo) com o título *“Liberação da cana na Amazônia é “desnecessária e perigosa”, alerta professor da USP: Decreto que acaba com Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar cria riscos para biodiversidade e imagem do bioetanol brasileiro, aponta diretor do Instituto de Biociências da USP, Marcos Buckeridge”*.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

A matéria contém uma entrevista com o pesquisador/professor Marcos Buckeridge, diretor do Instituto de Biociências (IB) da USP e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (INCT do Bioetanol), que pode ser sintetizada na seguinte frase *“Plantar cana na Amazônia é não somente um erro, mas uma ação perigosa que pode levar à perda de biodiversidade e, no longo prazo, prejudicar toda a agricultura de larga escala no Brasil e na Argentina”*.

Consta também dos autos a Nota Pública assinada pela Comissão Pastoral da Terra – CPT, com o título *“A cana será devastadora para a Amazônia e insustentável para o planeta”*, na qual *“A Articulação das CPT’s da Amazônia¹ denuncia, a ameaça aos biomas da Amazônia e do Pantanal contida no Decreto 10.084, assinado no dia 05 de novembro. A decisão – que passa a permitir o cultivo de cana-de-açúcar para produção de etanol nos dois biomas - é apontada como mais uma das causas de aumento da grilagem de terras e das queimadas registradas no ano de 2019. A liberação do cultivo da cana-de-açúcar representa mais violência, morte e destruição para os povos e biomas atingidos e também deve contribuir com a redução das chuvas fornecidas por meio dos rios voadores, responsáveis por carregar umidade da Bacia Amazônica para as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil”*.

Em virtude disso, foram oficiados os Ministérios da Economia e da Agricultura, que assinam o ato questionado, para que apresentassem, no prazo de 15 (quinze) dias:

a) a motivação para a edição do Decreto presidencial n. 10.084/2019, bem como os estudos técnicos em que, supostamente, embasada a decisão política, demonstrando se foram levados em conta, quanto da edição do Decreto n. 10.084/2019, os eventuais danos socioambientais decorrentes da revogação do zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, como por exemplo, os impactos sobre a biodiversidade, a estabilidade climática, a água, o solo e as populações tradicionais; e

b) informações sobre quais formas de controle serão adotadas para assegurar que a liberação do plantio da cana não implique novos desmatamentos ilegais ou outros danos ambientais à Amazônia;

Foram oficiados também o IPAAM e a Prefeitura de Presidente Figueiredo/AM, para que informassem, no prazo de 15 (quinze) dias:

1A Articulação é um projeto da CPT que reúne nove regionais presentes na Amazônia Legal.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

a) sobre a eventual existência de requerimentos de licenciamento ambiental para a atividade de plantio de cana-de-açúcar no Estado do Amazonas, remetendo, neste caso, cópias dos respectivos procedimentos de licenciamento ambiental; e

b) informações sobre quais formas de controle serão adotadas para assegurar que a liberação do plantio da cana não implique novos desmatamentos ilegais ou outros danos ambientais à Amazônia.

Tais informações, acaso recebidas, deveriam subsidiar o MPF na avaliação da conveniência da realização de seminário com especialistas da academia e do governo, sobre o assunto em questão.

Ocorre que apenas o MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento respondeu, até o momento, a requisição ministerial, da seguinte forma:

Na oportunidade, comunico que a demanda foi analisada pela Secretaria de Política Agrícola - SPA, que se manifestou por intermédio do OFÍCIO Nº 478/2019/GAB-SPA/SPA/MAPA, de 04/12/2019 (9294754), acompanhado da NOTA TÉCNICA Nº 33/2019/CGAE/DCA-SPA/SPA/MAPA (9287002), do Ofício nº 51/2019 do Governo do Estado da Bahia (9288585), do Ofício nº 107/2019 da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, do Ofício nº 180/2019 da Federação dos Plantadores de Cana do Brasil – Feplana, do Ofício nº 074/2019 da União dos Produtores de Cana do Nordeste – UNIDA e do Ofício nº 008/2019 da Câmara dos Deputados, cópias anexas.

No entanto, as “cópias em anexo” mencionadas, não foram remetidas pelo MAPA.

Após reunião com o pesquisador/representante que deu início à presente apuração, resolveu-se remeter o IC à FT-Amazônia, bem como pelo ajuizamento desta ação, visando, em atendimento ao Princípio da Precaução/Prevenção que informa todo o ordenamento jurídico-ambiental nacional bem como os tratados e convenções internacionais de meio ambiente os quais o Brasil se obrigou, voluntariamente, a observar, em síntese, obter o seguinte provimento liminar:

- que este Juízo suste os efeitos do atual decreto, retomando-se o anterior, até que a União demonstre, por meio de estudos técnico e científicos, a plausibilidade da medida em cotejo com o dever de proteção do meio ambiente,

como será a seguir demonstrado:



III. DO DIREITO

III.1. DA EFICÁCIA *ERGA OMNES* DA DECISÃO JUDICIAL PLEITEADA

Primeiramente, antes de chegar à questão de fundo objeto desta ação, temos que, devido à amplitude nacional do dano difuso ora noticiado, despidendo mencionar sobre a necessidade de decisão única e uniforme contra a ré **UNIÃO** e, portanto, igual para todo o país, reconhecendo-se a ineficácia e inconstitucionalidade *incidenter tantum* do Decreto n. 10.084/2019, em controle difuso de constitucionalidade.

De fato, o legislador ordinário deu nova redação ao art. 16 da LACP (Lei da Ação Civil Pública), procurando restringir os efeitos da sentença aos “limites da competência territorial do órgão prolator”; mas tal resolução legislativa, como se verá a exaustão, é ineficaz e inconstitucional.

Dessa forma, restringir a amplitude dos efeitos da coisa julgada nas ações coletivas a uma pequena parcela (ocorridas dentro de determinado território) das relações entre autor (sociedade) e ré contraria frontalmente a política constitucional de defesa dos interesses e direitos difusos, além de ofender o princípio constitucional da universalidade da jurisdição, do acesso à justiça e da isonomia formal e material.

Assim, temos que a lei não pode impor vedações ou restrições à ação civil pública, cujos limites, como os do mandado de segurança, decorrem exclusivamente do texto constitucional.

Portanto, se o dano ou a ameaça de dano a interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos tiver abrangência nacional, como no caso concreto em questão, a decisão do juízo prevento competente para reconhecer a causa em primeiro grau de jurisdição terá que ter a mesma amplitude, sob pena de se tornar ineficaz a prestação jurisdicional desses interesses e direitos nos termos pretendidos pela Constituição.

No mesmo sentido, sustentou Ada Pellegrini Grinover² que:

²in Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto, 5ª ed., Forense Universitária, p. 722



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

“Limitar a abrangência da coisa julgada nas ações civis públicas significa multiplicar demandas, o que, de um lado, contraria toda a filosofia dos processos coletivos, destinados justamente a resolver molecularmente os conflitos de interesses, ao invés de atomizá-los e pulverizá-los; e, de outro lado, contribui para a multiplicação de processos, a sobrecarregarem dos tribunais, exigindo múltiplas respostas jurisdicionais quando uma só poderia ser suficiente. No momento em que se o sistema brasileiro busca saídas até nos precedentes vinculantes, o menos que se pode dizer do esforço redutivo do Executivo é que vai na contramão da história”.

A alteração introduzida pela Lei nº 9.494/97 na norma do art. 16 da Lei nº 7.347/85 fracassa também por restar reduzida à ineficácia, no sistema em que se insere, como tão bem demonstram Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery³:

“A MedProv 1570/97, art. 3º, que modificou a redação da LACP 16, para impor limitação territorial aos limites subjetivos da coisa julgada, não tem eficácia e não pode ser aplicada às ações coletivas. Confundiram-se os limites da coisa julgada “erga omnes”, isto é, quem são as pessoas atingidas pela autoridade da coisa julgada, com jurisdição e competência, que nada têm a ver com o tema. Pessoa divorciada em São Paulo é pessoa divorciada no Rio de Janeiro. Não se trata de discutir se os limites do juiz de São Paulo podem ou não ultrapassar seu território, atingindo o Rio de Janeiro, mas quem são as pessoas atingidas pela sentença paulista. O equívoco da MedProv 1570/97 demonstra que quem a redigiu não tem noção, mínima que seja, do sistema processual das ações coletivas. De outra parte, continuam em vigor os arts. 18 da LAP e 103 do CDC, que se aplicam às ações fundadas na LACP, por expressa disposição do CDC 90 e da LACP 21. Este é o segundo fundamento para a ineficácia do errado e inócuo art. 3º da MedProv 1570/97. Enquanto não modificados, também, os artigos 18 da LAP e 103 do CDC, o art. 16 da LACP não produzirá o efeito que o Presidente da República pretendeu impor. Foi negada liminar na ADIn ajuizada contra a MedProv 1570 3º, que modificou a redação da LACP 16” (STF, Pleno, ADIn 1576-1, relator Ministro Marco Aurélio, j. 16.4.1997, m.v., DJU 24.4.97, pág. 14914)

De mais a mais, importante destacar o posicionamento externado pelo Superior Tribunal de Justiça em casos recentes:

3Cf. Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery, CPC Comentado, 3ª ed., nota (4) ao art. 12 da Lei nº 7.347/85, “Proibição legal de concessão de liminares pelo juiz”, p. 1149



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

“A eficácia das decisões proferidas em ações civis públicas coletivas NÃO deve ficar limitada ao território da competência do órgão jurisdicional que prolatou a decisão.” (STJ. Corte Especial. ERESP 1134957/SP, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 24/10/2016) REsp 1.614.263/RS (Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20.6.2017)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EFEITOS DA SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO COLETIVA. ART. 2º-A DA LEI 9.494/1997. INCIDÊNCIA DAS NORMAS DE TUTELA COLETIVA PREVISTAS NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI 8.078/1990), NA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI 7.347/1985) E NA LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA (LEI 12.016/2009). INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. **LIMITAÇÃO DOS EFEITOS DA COISA JULGADA AO TERRITÓRIO SOB JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR DA SENTENÇA. IMPROPRIEDADE.**

1. Na hipótese dos autos, a *quaestio iuris* diz respeito ao alcance e aos efeitos de sentença deferitória de pretensão agitada em Ação coletiva pelo Sindicato representante dos servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. A controvérsia circunscreve-se, portanto, à subsunção da matéria ao texto legal inserto no art. 2º-A da Lei 9.494/1997, que dispõe sobre os efeitos de sentença proferida em ação coletiva.

2. A res iudicata nas ações coletivas é ampla, em razão mesmo da existência da multiplicidade de indivíduos concretamente lesados de forma difusa e indivisível, não havendo que confundir competência do juiz que profere a sentença com o alcance e os efeitos decorrentes da coisa julgada coletiva.

3. Limitar os efeitos da coisa julgada coletiva seria um mitigar exdrúxulo da efetividade de decisão judicial em ação supraindividual. Mais ainda: reduzir a eficácia de tal decisão à “extensão” territorial do órgão prolator seria confusão atécnica dos institutos que balizam os critérios de competência adotados em nossos diplomas processuais, mormente quando – por força do normativo de regência do Mandado de Segurança (hígido neste ponto) – a fixação do Juízo se dá (deu) em razão da pessoa que praticou o ato (*ratione personae*).

4. Por força do que dispõem o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública sobre a tutela coletiva, sufragados pela Lei do Mandado de Segurança (art. 22), impõe-se a interpretação sistemática do art. 2º-A da Lei 9.494/97, de forma a prevalecer o entendimento de que a abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, pelas pessoas afetadas e de que a imutabilidade dos efeitos que uma sentença coletiva produz deriva de seu trânsito em julgado, e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

5. Incide, in casu, o entendimento firmado no REsp. 1.243.887/PR representativo de controvérsia, porquanto naquele julgado já se vaticinara a interpretação a ser conferida ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (alterado pelo art. 2º-A da Lei 9.494/1997), de modo a harmonizá-lo com os demais preceitos legais aplicáveis ao tema, em especial às regras de tutela coletiva previstas no Código de Defesa do Consumidor.

6. No mesmo sentido os seguintes precedentes do STJ e do STF: REsp 1.614.263/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12.9.2016; AgInt no REsp 1.596.082/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 13.3.2017; e RE 609.043 AgR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 14.6.2013.

7. Na hipótese dos autos, trata-se de ação proposta por Sindicato representante dos servidores do Poder Judiciário de Santa Catarina e, portanto, o alcance da decisão deve se limitar à respectiva unidade da federação, como decidiu o acórdão recorrido, embora sob o fundamento da limitação territorial da competência do órgão prolator, aqui rechaçada.

8. Não se pode conhecer da irrisignação contra a ofensa aos arts. 20, §§ 3º e 4º do CPC/1973, pois a matéria relacionada aos referidos dispositivos legais (irrisoriedade dos honorários de advocatícios, que foram apenas invertidos pela decisão a quo), não foram analisados pela instância de origem. Incidência, por analogia, do óbice de admissibilidade da Súmula 282/STF.

9. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. (RESP Nº 1.671.741 - RS (2017/0111279-9); ÓRGÃO JULGADOR: T2- SEGUNDA TURMA; Publicação no DJe: 12/09/2017, julgamento: 08/08/2017; RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN) **(grifei)**

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA.

1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IDEC. SENTENÇA. EFICÁCIA. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. INEXISTÊNCIA. COISA JULGADA QUE NÃO SE RESTRINGE AO TERRITÓRIO DO ÓRGÃO JUDICANTE. ABRANGÊNCIA DOS DIREITOS COLETIVOS EM SENTIDO AMPLO INDISTINTAMENTE. HIPÓTESE DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. POSSIBILIDADE DESDE QUE O EXEQUENTE SEJA BENEFICIÁRIO DO COMANDO DISPOSTO NA SENTENÇA. ERESP N. 1.134.957/SP.

2. JULGAMENTO DO RECURSO ESPECIAL OU DO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL POR DECISÃO MONOCRÁTICA. POSSIBILIDADE. ART. 932, IV E V, DO CPC/2015.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

EVENTUAL VÍCIO NA DELIBERAÇÃO UNIPESSOAL É SANADO, MEDIANTE A APRECIÇÃO DA CONTROVÉRSIA PELO ÓRGÃO COLEGIADO, NO ÂMBITO DO AGRAVO INTERNO.

3. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Conforme decidido pela Corte Especial desta Casa, nos EREsp 1.134.957/SP, é indevido limitar, em princípio, a eficácia das decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão judicante.

2. A jurisprudência desta Casa dispõe no sentido de ser permitido ao relator decidir monocraticamente o recurso, quando amparado em jurisprudência dominante ou Súmula de Tribunal Superior, consoante exegese do art. 932, IV e V, do CPC/2015. Eventual mácula na deliberação unipessoal fica superada, em razão da apreciação da matéria pelo órgão colegiado na seara do agravo interno.

3. Agravo interno desprovido (Aglnt no REsp 1665660/PR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, Julgado em 7.11.2017, DJe 13.11.2017)

As críticas feitas à restrição territorial dos efeitos da ação civil pública coletiva não emanam exclusivamente do Superior Pretório de Justiça, havendo diversos doutrinadores renomados que demonstram igual rechaço ao texto do artigo 16 da LACP:

“Evidente o escopo do Poder Executivo federal: legislar em causa própria para restringir a efetividade do processo coletivo, na medida em que o Poder Público, nas diferentes esferas da federação, figura reiteradamente como violador do ordenamento constitucional, ostentando a condição de réu em ações coletivas.” (LEONEL, Ricardo de Barros; Manual do Processo Coletivo, 3ª ed. pág. 306)

"Essa lei é, pois, fruto da conversão da Med. Prov. n. 1.570/97, editada sem a presença dos pressupostos constitucionais autorizadores de relevância e urgência (CR, art. 62), e que se destinou a alterar um dispositivo processual que estava em vigor há mais de uma década." (MAZZILLI, Hugo Nigro; A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 21ª ed., pag. 271)

"Motivado por interesses casuísticos, buscou o Poder Executivo restringir, mediante a edição de Medidas Provisórias, os efeitos da coisa julgada, contradizendo não só a lógica jurídica inerente às ações coletivas, mas a própria natureza dos interesses supraindividuais em questão. Inicialmente, a MP 1.570/1997, posteriormente convertida na Lei 9.494/1997, deu a seguinte disposição ao artigo 16 da lei da Ação Civil Pública: 'A sentença civil fará coisa



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova'. A redação anterior não continha a expressão 'nos limites da competência territorial do órgão prolator', o que demonstra a intenção de limitar os efeitos da coisa julgada." (BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.1.481).

“De início, os tribunais não perceberam o verdadeiro alcance da coisa julgada erga omnes, limitando os efeitos da sentença e das liminares segundo critérios de competência. Logo afirmamos não fazer sentido, por exemplo, que ações em defesa dos interesses individuais homogêneos dos pensionistas e aposentados da Previdência Social ao recebimento da diferença de 147% fossem ajuizadas nas capitais dos diversos Estados, a pretexto dos limites territoriais dos diversos órgãos da justiça federal. O problema não é de competência: o juiz federal, competente para processar e julgar a causa, emite um provimento (cautelar ou definitivo) que tem eficácia erga omnes, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do Brasil. Ou a demanda é coletiva, ou não o é; ou a coisa julgada é erga omnes, ou não o é. E se o pedido for efetivamente coletivo, haverá uma clara relação de litispendência entre as várias ações julgadas nos diversos Estados da Federação. Por isso, sustentamos que a limitação operada por certos julgados afronta o art. 103, CDC, e despreza a orientação fornecida pelo art. 91, II, por onde se vê que a causa que verse sobre a reparação de danos de âmbito nacional ou regional deve ser proposta no foro da capital do Estado ou no Distrito Federal, servindo, evidentemente, a decisão para todo o território nacional. Esse dispositivo aplica-se aos demais casos de interesses que alcancem grupos e categorias de indivíduos, mais ou menos determináveis, espalhados pelo território nacional.” (GRINOVER, Ada Pellegrini [et al]. Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 942)

Resta clara a inconstitucionalidade da norma, a qual tenta criar óbices à responsabilização dos requeridos no âmbito das Ações Cíveis Públicas Coletivas, principalmente dos entes públicos, os quais figuram entre os maiores demandados nesta modalidade de processo.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Não pode o julgador, diante de tal quadro, permanecer indiferente, sendo imperiosa a sua atuação, a fim de assegurar que haja o devido alcance jurisdicional às suas decisões, algo que o espírito da norma quis conferir-lhe, razão pela qual cabe a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum*.

Conforme já decidiu a Corte Constitucional, não há óbice para a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* no bojo de ação civil pública, **se esta não se confundir com o pedido principal da causa:**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CONFUSÃO COM O PEDIDO PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. DECISÃO ALINHADA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973. (RE 595213 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 01/12/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-291 DIVULG 15-12-2017 PUBLIC 18-12-2017)

In casu, resta claro que a declaração de inconstitucionalidade serve apenas para que o alcance do provimento jurisdicional, no que concerne ao rechaço ao *modus operandi* adotado pela UNIÃO de editar Decreto sem fundamentação técnica que o lastreasse, com potencial de causar danos ambientais sérios e irreversíveis ao bioma amazônico com um todo, e aos serviços ecossistêmicos produzidos pela Floresta Amazônica, o que tem o potencial de causar impactos ambientais nacionais e globais, especialmente quanto ao serviço de regulação climática e distribuição de chuvas realizados pela maior floresta tropical do planeta.

Com base na argumentação apresentada, impõe-se o afastamento do limite territorial introduzido pela inconstitucional Lei nº 9.494/97 aos efeitos da coisa julgada nesta Ação Civil Pública que serão aplicados à **União**, de forma a projetar seus efeitos a todo o território nacional.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Evitar-se-á, assim, o ajuizamento de dezenas de Ações Cíveis Públicas versando sobre o mesmo objeto em outros estados da região amazônica (Amazônia Legal) e do Pantanal, com risco de decisões judiciais conflitantes, conferindo a Justiça Federal do Amazonas o norte seguro para essa matéria.

O Novo Código de Processo Civil trouxe a imposição de que o Poder Judiciário promova a uniformização de sua jurisprudência, mantendo-a estável, íntegra e coerente (art. 926). Trata-se de comando voltado também a assegurar o princípio constitucional da eficiência administrativa, evitando o ajuizamento de ações repetitivas e a sobrecarga dos órgãos estatais (União - AGU e este próprio MPF), além da máquina judiciária.

Caso este Juízo proceda de forma diversa, limitando o alcance desta decisão apenas ao território do Estado do Amazonas, criar-se-á distinção desta Unidade da Federação para com as demais. É que a posição assumida pela **União** é a mesma no âmbito nacional ou pelo menos no território de toda a Amazônia Legal e do Pantanal que abrangem, em conjunto, dezenas de estados da Federação, tendo sido emanada de seu Órgão Central.

Não atribuir os efeitos da decisão aos demais Estados seria ignorar a realidade que transborda das provas colacionadas à inicial.

Por isso, a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* do decreto presidencial questionado nesta ação é medida que se impõe.

III.2. DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA REQUERIDA

No presente caso, verificou-se que a União editou o Decreto presidencial n. 10.084/2019, de 5 de novembro de 2019, que revogou o Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009, o qual aprovava o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar e determinava ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, nos termos do zoneamento.

O decreto anterior, revogado, havia sido subsidiado pelas seguintes razões técnicas que motivaram o ato administrativo:



I - PARÂMETROS TÉCNICOS E METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO ZONEAMENTO AGROECOLÓGICO DA CANA-DE-AÇÚCAR

O objetivo geral do zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar para a produção de etanol e açúcar é fornecer subsídios técnicos para formulação de políticas públicas visando a expansão e produção sustentável de cana-de-açúcar no território brasileiro.

Por meio de técnicas de processamento digital procedeu-se a uma avaliação do potencial das terras para a produção da cultura da cana-de-açúcar em regime de sequeiro (sem irrigação plena). Tomou-se como base as características físicas, químicas e mineralógicas dos solos expressos espacialmente em levantamentos de solos e em estudos sobre risco climático, relacionados com aos requerimentos da cultura (precipitação, temperatura, ocorrência de geadas e veranicos).

Os principais indicadores considerados na elaboração do zoneamento agroecológico foram a vulnerabilidade das terras, o risco climático, o potencial de produção agrícola sustentável e a legislação ambiental vigente.

Adicionalmente, foram excluídas: 1. as terras com declividade superior a 12%, observando-se a premissa da colheita mecânica e sem queima para as áreas de expansão; 2. as áreas com cobertura vegetal nativa; 3. os biomas Amazônia e Pantanal e a Bacia do Alto Paraguai; 4. as áreas de proteção ambiental; 5. as terras indígenas; 6. remanescentes florestais; 7. dunas; 8. mangues; 9. escarpas e afloramentos de rocha; 10. reflorestamentos e 11. áreas urbanas e de mineração. Nos Estados da Região Centro-Sul (GO, MG, MT MS, PR e SP), foram também excluídas as áreas atualmente cultivadas com cana-de-açúcar no ano safra 2007/2008, utilizando-se o mapeamento realizado pelo Projeto CanaSat – INPE.

As áreas indicadas para a expansão pelo zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar compreendem aquelas atualmente em produção agrícola intensiva, produção agrícola semi-intensiva, lavouras especiais (perenes, anuais) e pastagens. Estas foram classificadas em três classes de potencial (alto, médio e baixo) discriminadas ainda por tipo de uso atual predominante (Ag – Agropecuária, Ac – Agricultura e Ap – Pastagem) com base no mapeamento dos remanescentes florestais em 2002, realizado pelo Probio-MMA.

Os estudos foram realizados por Estado da Federação não abrangidos totalmente pelo bioma Amazônia. Foram empregadas as melhores informações temáticas e cartográficas disponíveis no país com escala de abstração de 1:250.000, quando possível.

Os resultados obtidos demonstram que o país dispõe de cerca de 63,48 milhões de hectares de áreas aptas à expansão do cultivo com cana-de-açúcar, sendo que destes 18,03 milhões de hectares foram considerados com alto potencial produtivo, 41,17 milhões de hectares como médio e 4,28 milhões de hectares como de baixo potencial para o cultivo. As áreas aptas à expansão cultivadas com pastagens, em 2002, representam cerca de 36,13 milhões de hectares.

Estas estimativas demonstram que o país não necessita incorporar áreas novas e com cobertura nativa ao processo produtivo, podendo expandir a área de cultivo com cana-de-açúcar sem afetar diretamente as terras utilizadas para a produção de alimentos.

Aqui são apresentados os objetivos do ZAE Cana, suas diretrizes, seus impactos, a síntese da metodologia de integração utilizada, as áreas aptas por estado e os mapas do ZAE Cana para o Brasil e para cada unidade da Federação.

Objetivos do Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

O ZAE Cana surgiu da necessidade estratégica de se avaliar, indicar e espacializar o potencial das terras para a expansão da produção da cultura da cana-de-açúcar em regime de sequeiro (sem irrigação plena) para a produção de etanol e açúcar como base para o planejamento do uso sustentável das terras, em harmonia com a biodiversidade. A partir dessa demanda foi traçada a diretriz básica da pesquisa (o objetivo geral) e as tarefas necessárias para cumprir essa diretriz (objetivos específicos).

Objetivo Geral:

O objetivo geral do ZAE Cana para a produção de etanol e açúcar é o de fornecer subsídios técnicos para formulação de políticas públicas visando ao ordenamento da expansão e a produção sustentável de cana-de-açúcar no território brasileiro.

Objetivos Específicos:

- Oferecer alternativas econômicas sustentáveis aos produtores rurais;
- Disponibilizar base de dados espaciais para o planejamento do cultivo sustentável das terras com cana-de-açúcar em harmonia com a biodiversidade e a legislação vigente;
- Fornecer subsídios para o planejamento de futuros polos de desenvolvimento no espaço rural;
- Alinhar o estudo com as políticas governamentais sobre energia;
- Indicar e espacializar áreas aptas à expansão do cultivo de cana-de-açúcar em regime de sequeiro (sem irrigação plena);
- Fornecer as bases técnicas para a implementação e controle das políticas públicas associadas.

Diretrizes Gerais do Estudo

O estudo seguiu as seguintes diretrizes que permitirão a expansão da produção:

- Indicação de áreas com potencial agrícola para o cultivo da cana-de-açúcar sem restrições ambientais;
- Exclusão de áreas com vegetação original e indicação de áreas atualmente sob uso antrópico;
- Exclusão de áreas para cultivo nos biomas Amazônia, Pantanal e na Bacia do Alto Paraguai;
- Diminuição da competição direta com áreas de produção de alimentos;
- Diminuição da competição com áreas de produção de alimentos;
- Indicação de áreas com potencial agrícola (solo e clima) para o cultivo da cana-de-açúcar em terras com declividade inferior a 12%, propiciando produção ambientalmente adequada com colheita mecânica;
- Unidades industriais já instaladas, a produção de cana para seu suprimento e a expansão programada não são objeto deste zoneamento.

Alcance dos Estudos

O zoneamento agroecológico coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em parceria com o Ministério do Meio Ambiente é instrumento para a tomada de decisões ao nível federal e estadual, e implantação de políticas públicas voltadas para o ordenamento da expansão do cultivo da cana-de-açúcar para fins industriais.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas

No entanto, vários segmentos da sociedade podem ser apontados como potenciais beneficiados nos resultados deste estudo: instituições de pesquisa, ensino e tecnológicas, públicas ou privadas, relacionadas ao meio ambiente e a agricultura; organizações não governamentais; órgãos de planejamento e desenvolvimento públicos das esferas federais, estaduais e municipais; assessorias parlamentares, Ministério Público, organizações internacionais, entre outros.

Impactos Esperados

A implementação do projeto enseja promover, de forma diferenciada, impactos relevantes nos Estados, tais como:

Impacto Ambiental

- Ordenamento da produção evitando expansão em área com cobertura vegetal nativa;
- Produção de biocombustíveis de forma sustentável e ecologicamente limpa;
- Cogeração de energia elétrica diminuindo a dependência de combustíveis fósseis e gerando créditos de carbono;
- Conservação do solo e da água, através de técnicas conservacionistas diminuindo a erosão dos solos cultivados.
- Diminuição da emissão de gases de efeito estufa pela substituição progressiva da queimada pela colheita mecânica.

Impacto econômico-social

- A produção da cana-de-açúcar para etanol permitirá o emprego de energias limpas com o aproveitamento de créditos de carbono e outros mecanismos nacionais e internacionais que permitam atrair investimentos nas regiões destes empreendimentos;
- Aumento da ocupação permanente da mão de obra local, com a substituição da colheita manual pela mecânica; Geração de renda ao longo do ano durante o ciclo da cultura (estabilidade econômica e otimização do uso da mão de obra);
- Organização dos fornecedores de cana em cooperativas visando a colheita mecânica;
- Indução tecnológica na produção e colheita de cana-de-açúcar;
- Qualificação dos trabalhadores do setor face à tecnificação progressiva do cultivo, significando investimentos públicos e privados em educação e treinamentos especializados;
- Investimentos em complexos agroindustriais demandando ainda outros investimentos em infraestrutura local como logística, transporte, energia e suporte técnico.

Destaques

- Iniciativa governamental inédita no ordenamento da expansão de atividades agrícolas no território nacional;
- Sinergia entre as políticas agrícola e ambiental – forte interação entre as equipes técnicas dos ministérios envolvidos;
- Execução dos trabalhos por instituições do Consórcio ZEE Brasil, através de instituições públicas federais, propiciando economia de recursos



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

financeiros e credibilidade junto à sociedade brasileira e internacional;

- Articulação com os Estados da Federação na definição das áreas de expansão prioritárias, contemplando as especificidades e agendas regionais.
- Implantação do zoneamento utilizando mecanismos de indução e controle, através da definição de marcos regulatórios, mecanismos de fomento e negociação com a sociedade.

Metodologia

A cana-de-açúcar é uma gramínea semi-perene, de sistema radicular fasciculado e muito dependente das condições físicas e químicas dos solos até a profundidade de 80-100 cm.

Nos primeiros dois anos de cultivo, sua produtividade está mais relacionada às características químicas e físicas dos horizontes superficiais do solo e do manejo agrícola (calagem e adubações).

Após o terceiro corte as características dos horizontes subsuperficiais influenciam mais na produção e produtividade da cultura (maior exploração do solo – maior disponibilidade hídrica), na estabilidade da produção e na produtividade da cultura.

Portanto, a disponibilidade de água nos ambientes produtivos é um dos fatores que mais interferem no crescimento e desenvolvimento da cultura. Em condições de déficit hídrico, há redução do crescimento radicular. Nesta condição, a produtividade pode reduzir-se significativamente mesmo em solos com horizontes férteis abaixo da camada arável, se ocorrer forte limitação hídrica em estágios de desenvolvimento que requerem maior demanda por água pela cultura.

Dessa forma, três fatores foram considerados quanto à disponibilidade hídrica para a elaboração do Zoneamento: Solo (aptidão edáfica ou pedológica), Clima (aptidão climática – risco climático) e Cultura.

De posse dessas considerações, integrou-se os mapas de aptidão edáfica, aptidão climática, restrições ambientais, relevo e usos da terra para gerar os mapas do zoneamento e os Municípios aptos ao plantio apresentados em anexo.

Área de Estudo

A área de estudo do ZAE Cana compreende todo o território nacional não abrangidos pelo Bioma Amazônia, Pantanal e da Bacia do Alto Paraguai.

Assim, não foram incluídos na área de estudo os Estados do Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Pará e Amapá por pertencerem ao Bioma Amazônia. Da mesma forma, parte do território dos Estados do Mato Grosso, Maranhão, Tocantins e de Goiás foram excluídos por estarem incluídos no Bioma Amazônia ou no Bioma Pantanal e Bacia do Alto Paraguai. Destaca-se que os limites da Amazônia Legal não são coincidentes com os limites do Bioma Amazônia.

Considerando-se as exclusões, a área de estudo do ZAE Cana abrange total ou parcialmente 20 unidades da federação:

- 1 Estado da Região Norte: Tocantins (TO);
- 9 Estados da Região Nordeste: Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio Grande do



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Norte (RN) e Sergipe (SE);

- 3 Estados da Região Centro-Oeste: Goiás (GO), Mato Grosso do Sul (MS) e Mato Grosso (MT);
- 4 Estados da Região Sudeste: Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP) e
- 3 Estados da Região Sul: Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS).

Aptidão Climática - Análise do Risco Climático

Na elaboração do zoneamento agroecológico para a cana-de-açúcar são utilizadas avaliações da aptidão climática e mais recentemente estudos probabilísticos, baseados em séries climáticas históricas sobre os riscos climáticos por Municípios brasileiros, definindo em função do ciclo e da demanda hídrica da cultura, ocorrência de geadas e veranicos, as melhores áreas e épocas para o cultivo. Este instrumento é hoje parte da política agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para a contratação de crédito de custeio e seguro agrícola.

Portanto, o zoneamento agrícola fornece o potencial de terras aptas ao plantio da cultura, que, se conjugado com as áreas atualmente sob plantio, fornece o potencial de expansão da cultura por regiões de interesse.

De acordo com a literatura disponível, foram selecionadas quatro variáveis para a delimitação das áreas: temperatura média do ar, deficiência hídrica anual, índice de satisfação das necessidades de água (ISNA) e o risco de geada. Tendo essas variáveis como indicadores, foram indicadas as áreas de alto e baixo risco à cultura da cana-de-açúcar para as condições climáticas do Brasil segundo o apresentado na Tabela "A".

Especificamente para o caso do Estado do Rio Grande do Sul, considerando a proposta de deslocamento de plantio da cana feita pelos especialistas da região para o período de inverno, foi considerado como risco de geada, quando a temperatura fosse menor do que 2 graus no abrigo com 20% de chance de ocorrência, ampliando a possibilidade de plantio no Estado.

Assim, a regulação de 2009 restringia o cultivo de cana-de-açúcar em áreas dos biomas Amazônia, Pantanal e Bacia do Alto Paraguai, terras indígenas e áreas de proteção ambiental com o objetivo de coibir eventual incentivo ao desmatamento para a produção de etanol. O decreto estabelecia que as áreas indicadas para a expansão da cana-de-açúcar compreendiam aquelas de produção agrícola intensiva e semi-intensiva, lavouras e pastagens.

De acordo com o estudo anterior, o Brasil possuía, até então, cerca de 63,48 milhões de ha de áreas aptas a expansão do cultivo. Desse total, 18 milhões de ha foram considerados de alto potencial produtivo, apontando que o Brasil não precisava incorporar áreas novas e com cobertura nativa ao processo produtivo.



Contrariamente, quando da edição do novo decreto, ora questionado, a União não apresentou nenhuma motivação, de ordem técnica ou mesmo política, para a revogação da norma anterior.

Neste sentido, ensina Hely Lopes Meirelles:

“1.2.2 Finalidade – Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica.(...) A alteração da finalidade expressa na norma legal ou implícita no ordenamento da Administração caracteriza o desvio de poder (détournement de pouvoir – sviamento di potere), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador”⁴

Portanto, é devida a **suspensão do ato ora questionado, retomando-se os efeitos do anterior**, pelo menos até que sejam esclarecidas as razões de ordem técnica que motivaram a revogação do ZEE da cana-de-açúcar, bem como que seja cabalmente demonstrado pela União que não haverá RETROCESSO na proteção ambiental, nem RISCO DE DANOS GRAVES E IRREVERSÍVEIS, em violação do PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO/PREVENÇÃO, conforme os argumentos a seguir:

III.3. DOS DANOS AMBIENTAIS VERIFICADOS: PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO/PREVENÇÃO e PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO, previsto na Declaração do Rio de Janeiro/92 (Princípio 15), estatui que, havendo incerteza científica, o dano ambiental deve ser evitado:

“Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 151/152.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Segundo a doutrina, o princípio da precaução deverá ser implementado pela Administração Pública, em cumprimento ao disposto no art. 37, *caput*, da CF:

“Contraria a moralidade e a legalidade administrativa o adiamento das medidas de precaução que devam ser tomadas imediatamente. (...) O princípio da precaução entra no domínio do direito público que se chama 'poder de polícia' da administração. O Estado que, tradicionalmente, se encarrega da salubridade, da tranquilidade, da segurança, pode e deve para este fim tomar medidas que contradigam, reduzam, limitem, suspendam algumas das liberdades do homem e do cidadão: expressão, manifestação, comércio, empresa. O princípio da precaução estende este poder de polícia. Em nome desse princípio, o Estado pode suspender uma grande liberdade, ainda mesmo que ele não possa apoiar sua decisão em uma certeza científica”, afirma François Ewald.

(...)

Ao aplicar o princípio da precaução 'os governos encarregam-se de organizar a repartição da carga dos riscos tecnológicos, tanto no espaço como no tempo. Numa sociedade moderna, o Estado será julgado pela sua capacidade de gerir os riscos'.

Deixa de buscar eficiência a Administração Pública que, não procurando prever danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se no exigir e no praticar medidas de precaução, ocasionando prejuízos, pelos quais será co-responsável.”

(MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. Malheiros: 16a edição. 2008)

No caso concreto, trata-se na verdade de aplicação do **PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO**, uma vez que os danos/risco de danos advindos da decisão administrativa questionado são **CONHECIDOS** pela ciência, conforme os diversos estudos e artigos que instruem o presente IC, dentre os quais as seguintes consequências:

a) **ameaças à biodiversidade e florestas adjacentes**, não se limitando às áreas cultivadas, até porque as chamadas “pastagens naturais” da Amazônia, locais destinados ao plantio da cana, correspondem aos enclaves de cerrado na floresta, ou aos ecossistemas de campinas e/ou campinaranas, os quais são considerados “hot spots” de diversidade biológica, possuindo altíssimo índice de endemismo e especiação, abrigando espécies raras e/ou ameaçadas de extinção; e



b) **diminuição de serviços ambientais essenciais para a própria agricultura e para o abastecimento de água do sul/sudeste do Brasil**, como o transporte de vapor de água que gera as precipitações/chuvas sobre as áreas agricultáveis, por meio dos chamados “rios voadores” que promovem a regulação climática para a área com maior população e produção agrícola da América do Sul.

Tais impactos foram assim resumidas pelo pesquisador/representante que deu origem ao presente IC em entrevista:

“Grandes plantações desse cultivo na Amazônia podem causar um dano muito grande à estrutura da floresta adjacente e também à biodiversidade, representando uma perda de patrimônio genético para o Brasil. Além disso, existem outros problemas envolvidos, porque a degradação da floresta, por si só, faz com que percamos diversos serviços ecossistêmicos dos quais somos altamente dependentes, como, por exemplo, a regulação do clima. Se houver plantação de cana-de-açúcar na floresta, poderemos colocar em xeque até o próprio cultivo agrícola da região”.

Tai impactos podem ser potencializados, no caso concreto, quando combinados com outras ações governamentais atualmente em curso, como por exemplo, a **liberação recorde de novos agrotóxicos no Brasil**.

Nesse sentido, no documento “o novo Presidente do Brasil e ‘ruralistas’ ameaçam o meio ambiente, povos tradicionais da Amazônia e o clima global”, o pesquisador/representante narra, em artigo publicado originalmente em inglês na *Cambridge University Press* (cambridge.org/enc), que:

Os ruralistas se opõem à regulamentação restritiva nos níveis estadual e municipal sobre o uso de pesticidas e querem que as agências federais permitam a venda de novos pesticidas sem considerar os impactos ambientais e de saúde. Agroquímicos, que seriam e eufemisticamente denominados "defensivos fitossanitários", poderiam ser comprados em vendas sem restrições no mercado de balcão. Como parte dessa agenda, o Senado aprovou uma lei eliminando a necessidade de rotular alimentos transgênicos. Compostos suspensos por convenções internacionais já foram detectados em agrotóxicos brasileiros, além de mais de 80 compostos confirmados como afetando o meio ambiente e



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

causando efeitos neurotóxicos, reprotóxicos, carcinogênicos ou desreguladores endócrinos em humanos (Schiesari et al. 2013). O Ministério da Agricultura da nova administração publicou uma lista solicitando 131 pedidos de lançamento de novos agrotóxicos no Brasil, entre eles mais de 28 considerados altamente perigosos e proibidos nos Estados Unidos e na União Europeia. O Brasil liberou até 5000 vezes a quantidade de pesticida permitida na Europa. Essa política de agrotóxicos (proposta pelos ruralistas no Congresso Nacional) é questionada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A equipe de Bolsonaro está “estudando” maneiras de substituir os chefes de agências reguladoras independentes, como a Anvisa, por indivíduos alinhados com o presidente ou transferir seus poderes para os ministros que ele designou. A “flexibilização” dos regulamentos sobre pesticidas ameaça a segurança alimentar e representa um risco para os trabalhadores agrícolas e para os consumidores brasileiros e internacionais.

Outro “efeito colateral” da permissão de plantio de cana na Amazônia é o AUMENTO DO DESMATAMENTO em si, pois embora se saiba que o cultivo seria feito, em tese, apenas sobre áreas já degradadas, os proprietários/posseiros de tais áreas, ao venderem as mesmas para as plantações de cana adquirirão novas áreas para suas atividades produtivas (pastagens ou outros plantios), pressionando a abertura de novos desmatamentos pela conversão do uso do solo de novas áreas, substituindo a cobertura florestal.

Não é demais observar que o desmatamento na Amazônia está perigosamente próximo do PONTO DE NÃO RETORNO, ou seja, do ponto a partir do qual não se poderiam mais reverter os efeitos nefastos da degradação ambiental.

Nesse sentido, *Amazon Tipping Point* é o título do editorial da revista *Science Advances* de fevereiro, assinado por *Thomas E. Lovejoy e Carlos Nobre*⁵. O tema desse editorial, que em português poderia ser traduzido para “**Amazônia por um fio**”, é um novo alerta sobre a situação limite a que 50 anos de intenso desmatamento reduziram a floresta amazônica, e seu risco de “savanização”.

Eis sua mensagem essencial:

5 <http://advances.sciencemag.org/content/4/2/eaat2340> e <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/luiz-marques/ponto-critico-na-amazonia>



“Sinergias negativas entre o desmatamento, as mudanças climáticas e o uso generalizado de incêndios indicam um ponto de inflexão no sistema amazônico em direção a ecossistemas não florestais, nas regiões leste, sul e central da Amazônia, tão logo atingidos 20% a 25% de desmatamento. A gravidade das secas de 2005, 2010 e 2015-2016 poderia representar as primeiras manifestações desse ponto de inflexão ecológico. Esses eventos, juntamente com as graves inundações de 2009, 2012 (e 2014 no Sudoeste da Amazônia), sugerem que todo o sistema está oscilando”.

Algo como 780 mil km² da floresta amazônica já foram totalmente suprimidos, ou seja, cerca de 20% de sua área brasileira. **Estamos, portanto, no limiar de uma ruptura irreversível do equilíbrio do bioma amazônico** e o desmatamento e os incêndios criminosos permanecem em aceleração.

Thomas Lovejoy e Carlos Nobre destacam duas consequências desse processo: (a) impactos na agricultura ao sul da Amazônia; (b) diminuição da contribuição da umidade proveniente da Amazônia para o sul do país e do continente, mas também para os reservatórios do Sudeste do Brasil.

Não é demais também lembrar que, neste ano de 2019, “explodiram” as taxas de desmatamento/queimadas na Amazônia, fato público e notório, que é objeto de apuração também pela Força-Tarefa Amazônia do MPF, por meio do IC 1.13.000.001722/2019-96.

Não se pode, de todo, descartar, a princípio, que a expectativa pela revogação da “moratória da cana” para a Amazônia, ou seja, de seu ZEE que excluía tal bioma das áreas passíveis de desenvolvimento da atividade, nada tenha a ver com o histórico aumento dos índices de desmatamento na região, os maiores das últimas duas décadas.

De fato, os impactos ambientais de qualquer empreendimento, obra ou atividade capazes de causar significativos impactos ambientais, devem ser avaliados de forma CUMULATIVA e SINÉRGICA, conforme a Resolução n. 01/1986 do CONAMA que estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e dispõe:

Art. 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

(...) II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; **suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.** (grifamos)

Ainda, do ponto de vista fático, os danos aqui relatados não são mera especulação, tendo em vista que lastreados em evidências científicas e também em fatos concretos relacionados a plantios de cana já existente na região amazônica (que se estabeleceram antes da “moratória” imposta pelo ZEE).

Um exemplo concreto de impactos conhecido é da empresa Jayoro Agropecuária Ltda. que é, inclusive, objeto da Ação Civil Pública n. 0014255-83.2009.4.01.3200, que versa, especificamente, sobre a queima da palha da cana-de-açúcar em suas plantações:



Figura 1: Plantação de cana de açúcar da indústria Jayoro, em Presidente Figueiredo, no Amazonas (Foto: Alberto César Araújo/Amazônia Real/2013)

Além disso, a edição do novo decreto, ora questionado, também viola o PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO em matéria de direitos fundamentais (Efeito *Cliquet*), consagrado em diversos tratados, dentre os quais:



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

a) Conforme art. 2º, item 1 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

“Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas” (UNFPA Brasil. Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>);

b) O art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969:

“Art. 26. Desenvolvimento Progressivo. Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados” (OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Comissão Americana dos Direitos Humanos de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>; e

c) Conforme dispõe o art. 1º do Protocolo de San Salvador:

“Os Estados Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo” (OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Protocolo Adicional à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>).



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Na visão de Canotilho, o princípio da proibição de retrocesso social indica que os direitos sociais e econômicos, “uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo”. Assim, prossegue o constitucionalista português:

Independentemente do problema “fático” da irreversibilidade das conquistas sociais (existem crises, situações económicas difíceis, recessões económicas), o princípio em análise justifica, pelo menos, a subtracção à livre e oportunística disposição do legislador, da diminuição de direitos adquiridos (ex: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural (...).⁶

Exatamente o mesmo ocorre com a proibição de retrocessos ambientais. É dizer, veda-se aos Poderes Públicos que promovam uma desconstrução e regressão dos níveis de protecção ambiental já alcançados, notadamente diante de um dever constitucional justamente em sentido oposto, isto é, de que o Estado assegure uma progressiva efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, como se extrai do art. 225, §1º, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, não raras vezes injustamente criticado, nestes tempos, já se manifestou sobre a proibição de retrocessos ambientais quando reconheceu a impossibilidade de diminuição ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos por meio de medida provisória.

No referido *leading case* restou assentado que, conquanto a aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental não possa engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental, não pode ser atingido o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁷

Ainda, a medida ora questionada (Decreto) tem o potencial de dificultar, ainda mais, a demonstração do cumprimento das metas do **ACORDO DE PARIS** pelo Brasil, que, conforme sua NDC se obrigou, voluntariamente, a eduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa

6 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 468-469

7 STF, Pleno, ADI 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 05.04.2018, informativo nº 896



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país se comprometeu a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030.

A NDC do Brasil, conforme informações do próprio Ministério do Meio Ambiente⁸ corresponde a uma redução estimada em 66% em termos de emissões de gases efeito de estufa por unidade do PIB (intensidade de emissões) em 2025 e em 75% em termos de intensidade de emissões em 2030, ambas em relação a 2005.

Nesse sentido, a comissão Europeia está analisando o decreto aqui questionado, pois "O acordo UE-Mercosul é uma maneira de ancorar o Brasil no acordo de Paris", e, "Como disse claramente a comissária Cecilia Malmström (comissária de comércio da UE), esperamos que o Brasil cumpra seus compromissos do acordo de Paris, especialmente sobre desmatamento. Se as coisas tomarem a direção errada, isso poderia complicar o processo de ratificação do acordo na Europa."

Há que se questionar, também, o impacto econômico e social da medida, tendo em vista que as exportações dos biocombustíveis como um todo tendem a ser afetadas, por medidas protecionistas dos países importadores baseadas em salvaguardas ambientais, causando prejuízos ao próprio setor sucroalcooleiro que, ciente desta consequência, seria mesmo contrário à revogação do ZEE da cana de açúcar.

Sem assegurar que os biocombustíveis brasileiros são "limpos", *"países da União Europeia que em 2018 importaram aproximadamente 43 milhões de litros de etanol devem reavaliar as importações do produto brasileiro pelo impacto ambiental que sua produção terá sobre o clima global, já que o setor avançará e contribuirá com a destruição da Floresta Amazônica"*.

Esta restrição de mercado não é um dado banal, tendo em vista que *"o Brasil é o maior produtor de cana-de-açúcar do mundo, segundo dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura-FAO"*, assim, um impacto negativo sobre o setor tem potencial de impactar negativamente toda a economia do país.

8 em <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>



III.4. DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Demonstrados os prejuízos ambientais, sociais e econômicas que a medida atacada por esta ação pode causar, temos que, na esfera jurídica, a Constituição da República assevera que “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**” (CR, artigo 225, *caput*).

Poder-se-ia argumentar, por outro lado, que a mesma Constituição protege o direito de propriedade. É verdade. Mas este direito não é absoluto porque “a propriedade atenderá a sua função social” (CR, artigo 5º, XXIII).

O art. 170 da CF/88 elenca a defesa do meio ambiente com um dos princípios da ordem econômica, e, como bem lembra Edis Milaré, “a ordem econômica brasileira, ‘fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa’, tem, entre seus princípios, a ‘defesa do meio ambiente’”⁹. Assim, um dos julgados mais importantes na questão, estatui que:

“A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral(...). O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações” (STF, ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello - DJU de 03/02/2006).

9 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 3. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 305.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Na mesma linha, o causador de dano ambiental responde objetivamente por ele, independentemente da existência de dolo ou culpa, conforme disposição expressa na Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente):

“Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade ativa para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”

Corroborando este entendimento, novamente recorre-se aos ensinamentos de Edis Milaré¹⁰:

“Em âmbito civil, a responsabilidade ambiental, isto é, o dever de reparar, exsurge com a simples presença do nexos causal entre a lesão e uma determinada atividade. Isto porque o art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, adotou a teoria da responsabilidade civil objetiva, por força da qual não se exige a configuração do elemento subjetivo – dolo ou culpa –, tampouco da ilicitude do ato. Com isso, fugiu o legislador ambiental do regime geral da responsabilidade civil subjetiva, como previsto no art. 186 do novo Código Civil.”

Por sua vez, o Código Civil de 2002 positivou na legislação ordinária pátria a responsabilidade objetiva, inerente ao exercício da atividade econômica, conforme já vinham acolhendo há algum tempo os tribunais:

“Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

***Parágrafo único.** Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”*

10 MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 3. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 305.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Acerca da responsabilidade civil objetiva, Carlos Roberto Gonçalves ensina¹¹:

“Conforme o fundamento que se dê à responsabilidade, a culpa será ou não considerada elemento da obrigação de reparar o dano.

Em face da teoria clássica, a culpa era fundamento da responsabilidade. Esta teoria, também chamada de teoria da culpa, ou “subjéitiva”, pressupõe a culpa como fundamento da responsabilidade civil. Em não havendo culpa, não há responsabilidade.

(...)

Há casos em que se prescinde totalmente da prova da culpa. São as hipóteses de responsabilidade independentemente de culpa. Basta que haja relação de causalidade entre a ação e o dano.

*Uma das teorias que procuram justificar a responsabilidade objetiva é a teoria do risco. Para esta teoria, toda pessoa que exerce alguma atividade cria um risco de dano para terceiros. E deve ser obrigada a repará-lo, ainda que sua conduta seja isenta de culpa. A responsabilidade civil desloca-se da noção de culpa para a idéia de risco, ora encarado como “risco-proveito”, que se funda no princípio segundo o qual é reparável o dano causado a outrem em consequência de uma atividade realizada em benefício do responsável (*ubi emolumentum, ibi onus*); ora mais genericamente como “risco criado”, a que se subordina todo aquele que, sem indagação de culpa, expuser alguém a suportá-lo.*

Especificamente em relação à responsabilidade civil pelo dano ambiental ou ecológico, Carlos Roberto Gonçalves acrescenta¹²:

A responsabilidade jurídica por dano ecológico pode ser penal e civil.

(...)

No campo da responsabilidade civil, o diploma básico em nosso país é a “Lei de Política Nacional do Meio Ambiente” (Lei n. 6.938, de 31-8-1981), cujas principais virtudes estão no fato de ter consagrado a responsabilidade objetiva do causador do dano e a proteção não só aos interesses individuais como também aos supra-individuais (interesses difusos, em razão de agressão ao meio ambiente em prejuízo de toda a comunidade), conferindo legitimidade ao Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

11 GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 21-22.

12 GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 87-89.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Dispõe, com efeito, o § 1º do art. 14 do mencionado diploma: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade ativa para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

A responsabilidade independe, pois, da existência de culpa e se funda na idéia de que a pessoa que cria o risco deve reparar os danos advindos de seu empreendimento. Basta, portanto, a prova da ação ou omissão do réu, do dano e da relação de causalidade.

Também se mostra irrelevante, in casu, a demonstração da legalidade do ato. (...) Na ação civil pública ambiental não se discute, necessariamente, a legalidade do ato. É a potencialidade do dano que o ato possa trazer aos bens e valores naturais e culturais que servirá de fundamento da sentença.

*Assim, “ainda que haja autorização da autoridade competente, ainda que a emissão esteja dentro dos padrões estabelecidos pelas normas de segurança, ainda que a indústria tenha tomado todos os cuidados para evitar o dano, se ele ocorreu em virtude da atividade do poluidor, há o nexo causal que faz nascer o dever de indenizar” (Nelson Nery Júnior, “Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública”, *Justitia*, 126:175).*

Portanto, a responsabilidade da ré - União, no presente caso, é objetiva. Basta, pois, que se prove o dano e o nexo de causalidade entre este e a atividade causadora do dano, sendo prescindível a prova do dolo ou culpa.

O nexo causal necessário para a responsabilização civil ambiental é a relação de causa e efeito entre a atividade (poluidora) e o dano dela advindo, ou seja, deve ficar demonstrado que o dano é oriundo daquela atividade, sem entrar na discussão a respeito da licitude ou ilicitude da atividade, ou do dolo ou culpa do poluidor.

Segundo a ótica objetivista, para tornar efetiva a responsabilização, basta a prova do dano e do vínculo causal deste com o desenvolvimento – ou mesmo a mera existência – de uma atividade. Trata-se, a bem ver, de uma tese puramente negativista. Não cogita de indagar como ou porque ocorreu o dano. É suficiente apurar se houve o dano, vinculado a um fato qualquer, para assegurar à vítima uma indenização. Em outro modo de dizer, passa a lei a procurar identificar um responsável pela indenização, e não necessariamente um culpado,



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

*individualmente tomado, quem causa um dano não responde por ele como culpado de sua produção, mas como seu autor, isto é, apenas porque o causou. Daí o caráter propter rem da obrigação reparatória dos danos ambientais, que sujeita o devedor ao seu cumprimento simplesmente por ser titular do direito sobre a coisa.*¹³

O meio ambiente é um bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, sendo direito da coletividade o equilíbrio ecológico, por isso mereceu especial atenção do legislador no que tange à responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente.

Adota-se no ordenamento jurídico nacional a teoria da responsabilidade objetiva, com enfoque na reparação do dano independentemente da aferição de culpa, afastando o ônus da sociedade (lesado) ter que demonstrar eventual culpa do poluidor. Adota-se a responsabilidade objetiva fundada no risco integral, ou seja, quem exerce atividade suscetível de causar dano ao meio ambiente está sujeito à reparação do prejuízo, tenha ou não agido com culpa.

Vejamos a lição de Édis Milaré¹⁴: *“Em âmbito civil, a responsabilidade ambiental, isto é, o dever de reparar, exsurge com a simples presença do nexos causal entre a lesão e uma determinada atividade. Isto porque o art. 14, §1º, da Lei 6.938/1981 adotou a teoria da responsabilidade civil objetiva, por força da qual não se exige a configuração do elemento subjetivo – dolo ou culpa –, tampouco da ilicitude do ato”.*

Além de objetiva, a responsabilidade civil ambiental é também de risco integral, o que afasta a possibilidade de exclusão da responsabilidade, mesmo que o dano seja oriundo de caso fortuito ou força maior.

Ainda que se tomem todas as precauções para evitar o evento danoso ao meio ambiente, acaso este ocorra, pelo simples fato de exercer a atividade e esta ter gerado o dano (nexo de causalidade), há a responsabilidade.

Não se admitem as excludentes de responsabilidade civil quando se trata de risco integral.

13 MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 422-423.

14 MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 200.



A culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior não interferem no dever de responsabilizar o dano ambiental. O poluidor assume todo e qualquer risco inerente a sua atividade, e deve reparar eventual dano que venha a ocorrer.

A adoção da teoria do risco integral traz como consequências principais a facilitar o dever ressarcitório: a) a prescindibilidade de investigação de culpa; b) a irrelevância da licitude da atividade; e c) a inaplicabilidade de excludentes de causalidade.¹⁵

O STJ já pacificou, em sede de Recursos Repetitivos, que a responsabilidade objetiva decorrente de danos ambientais opera na modalidade risco integral, não havendo que se cogitar de configuração de causas excludentes do dever de indenizar.

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAI E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE. 1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; b) em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados e c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado. 2. No caso concreto, recurso especial a que se nega provimento. (REsp 1374284/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 27/08/2014, DJe 05/09/2014)

15 MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 434-435.



*RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DE VAZAMENTO DE AMÔNIA NO RIO SERGIPE. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO EM OUTUBRO DE 2008. 1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) para demonstração da legitimidade para vindicar indenização por dano ambiental que resultou na redução da pesca na área atingida, o registro de pescador profissional e a habilitação ao benefício do seguro-desemprego, durante o período de defeso, somados a outros elementos de prova que permitam o convencimento do magistrado acerca do exercício dessa atividade, são idôneos à sua comprovação; b) **a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar; (...)** (STJ. Recurso Repetitivo. Processo REsp 1354536 / SE. Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO Órgão Julgador S2 - SEGUNDA SEÇÃO Data do Julgamento 26/03/2014 Data da Publicação/Fonte Dje 05/05/2014 RSTJ vol. 234 p. 260)*

*PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. JUNTADA DO VOTO VENCEDOR. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NÃO OCORRÊNCIA DE OMISSÃO. DANO AMBIENTAL. ROMPIMENTO DO POLIDUTO "OLAPA". TEORIA DO RISCO INTEGRAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PETROBRAS. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS CONFIGURADOS. PROIBIÇÃO DA ATIVIDADE PESQUEIRA. APLICABILIDADE, AO CASO, DAS TESES DE DIREITO FIRMADAS NO RESP 1.114.398/PR (JULGADO PELO RITO DO ART. 543-C DO CPC). INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO. 1. O STJ sedimentou entendimento de que não há obrigatoriedade de publicação do voto divergente em hipóteses nas quais não sejam admitidos embargos infringentes, mesmo porque tal lacuna não causa quaisquer prejuízos à parte recorrente. 2. **No caso, a premissa vencedora do acórdão é a de que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, tendo por pressuposto a existência de atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar, de modo que, aquele que explora a atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela, por isso descabe a invocação, pelo***



responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil e, portanto, irrelevante a discussão acerca da ausência de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro ou pela ocorrência de força maior. 3. Embargos de declaração rejeitados, com imposição de multa de 1% sobre o valor da causa. (STJ). EDcl no REsp 1346430 / PR. Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO Órgão Julgador T4 - QUARTA TURMA Data do Julgamento 05/02/2013 Data da Publicação/ Fonte DJe 14/02/2013)

Em matéria ambiental, a questão é de maior complexidade, uma vez que o dano ambiental tem como característica a ampla dispersão de vítimas e a dificuldade de valoração.

De fato, o dano ambiental atinge bem de uso comum do povo, o meio ambiente, assim as vítimas são pulverizadas e difusas, de modo que mesmo que seja possível identificar vítimas diretas, toda a coletividade é sempre vítima indireta.

A valoração do dano ambiental é tarefa árdua, uma vez que a mensuração do dano depende de diversos estudos e da resiliência do meio ambiente ao longo do tempo; ademais, o meio ambiente não possui um valor tangível, não é quantificável, e muitas vezes não é possível sua reparação.

A intenção é sempre reparar o dano ambiental, voltando à situação anterior à ocorrência do dano, e, na sua impossibilidade, efetivar medidas compensatórias.

Segundo Édis Milaré¹⁶:

“(...) o dano ambiental é de difícil reparação. Daí que o papel da responsabilidade civil, especialmente quando se trata de mera indenização (não importa seu valor), é sempre insuficiente. Por mais custosa que seja a reparação, jamais se reconstituirá a integridade ambiental ou a qualidade do meio que for afetado. Por isso, indenizações e compensações serão sempre mais simbólicas do que reais, se comparadas ao valor intrínseco da biodiversidade, do equilíbrio ecológico ou da qualidade ambiental do planeta. A prevenção nesta matéria – aliás, como em quase todo os aspectos da sociedade industrial – é a melhor, quando não a única solução.”

16 MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 322.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Álvaro Luiz Mirra leciona que a reparação do dano ao meio ambiente deve ser integral, abrangendo o prejuízo causado ao bem atingido e toda a extensão dos danos produzidos. Quanto à responsabilidade integral do dano ambiental, o Brasil adotou¹⁷:

“(...) um sistema que conjuga, ao mesmo tempo e necessariamente, responsabilidade objetiva e reparação integral. Tal orientação, repita-se, é rigorosamente correta, devido ao fundamento da responsabilidade objetiva, acima analisado, e como decorrência inafastável da indisponibilidade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que impede, também, de sua parte, a adoção de qualquer dispositivo tendente à predeterminação de limites à reparabilidade de danos ambientais. Em suma, no Direito brasileiro vigora a combinação: responsabilidade sem culpa + reparação integral.”

O dano ambiental possui tanto o aspecto patrimonial (ou material) quanto o extrapatrimonial (ou moral)¹⁸:

“O dano ambiental patrimonial ou material é aquele que repercute sobre o próprio bem ambiental, seja na sua concepção de macrobem (de interesse da coletividade) ou de microbem (de interesse de pessoas certas e individualizáveis), como claramente enunciado no art. 14, §1º, da Lei 6938/81, relacionando-se à sua possível restituição ao status quo ante, compensação ou indenização. A diminuição da qualidade de vida da população, o desequilíbrio ecológico, o comprometimento de um determinado espaço protegido, a contaminação das águas, a inquinação atmosférica, o desmatamento, os estragos da extração mineral, os incômodos físicos ou lesões à saúde e tantos outros constituem lesões ao patrimônio ambiental.

O dano ambiental extrapatrimonial ou moral caracteriza-se pela ofensa, devidamente evidenciada, aos sentimentos individual ou coletivo resultantes da lesão ambiental patrimonial. Vale dizer, quando um dano patrimonial é cometido, a ocorrência de relevante sentimento de dor, sofrimento e/ou frustração resulta na configuração do dano ambiental extrapatrimonial ou moral, o qual, por certo, não decorre da impossibilidade de retorno ao status quo ante, mas, sim, da evidência desses sentimentos individuais ou coletivos, autorizando-se falar em danos ambientais morais individuais ou coletivos.”

17 MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2ª ed. atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 829.

18 MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 329.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Ao passo que o dano ambiental material exige a reparação, recuperação e/ou compensação (pelo tempo dispendido até a recomposição ou pela impossibilidade de recompor), o dano ambiental moral exige indenização.

No caso concreto, ao revogar, sem nenhuma justificativa técnica aparente, ao contrário, indo de encontro às evidências científicas conhecidas, o Decreto que desde o ano de 2009 estabelecia o Zoneamento Econômico-Ecológico da cana-de-açúcar, proibindo o seu cultivo em biomas como a Amazônia, por exemplo; a União assume, no mínimo, o risco de causar danos ambientais, sociais e econômicos graves e irreversíveis, contrariando o Princípio da Precaução (e da Prevenção, por serem, em enorme parte, conhecidos os danos advindos da atividade) e trazendo retrocesso vedado à proteção ambiental conquistada pelo Brasil, contrariando frontalmente suas obrigações assumidas em fóruns internacionais e perante a Constituição Federal.

O ato contestado causa também **dano moral coletivo** a toda a sociedade brasileira, na medida em que frustra a fundada expectativa de que o governo promova a proteção ambiental a que obrigado pela Constituição Federal. O **DANO MORAL COLETIVO** é assim conceituado:

“(...) O dano ambiental extrapatrimonial ou moral caracteriza-se pela ofensa, devidamente evidenciada, aos sentimentos individual ou coletivo resultantes da lesão ambiental patrimonial. Vale dizer, quando um dano patrimonial é cometido, a ocorrência de relevante sentimento de dor, sofrimento e/ou frustração resulta na configuração do dano ambiental extrapatrimonial ou moral, o qual, por certo, não decorre da impossibilidade de retorno ao status quo ante, mas, sim, da evidência desses sentimentos individuais ou coletivos, autorizando-se falar em danos ambientais morais individuais ou coletivos.”

Assim, a Lei n. 6.938/91 em seu artigo 4º, VII, impõe ao poluidor a obrigação de reparar e/ou indenizar os danos causados. Primeiramente deve ser buscada a restauração do bem atingido, cessando a atividade lesiva e retornando o meio ambiente à situação o mais próximo possível do status anterior ao dano. Para tanto deve se socorrer de inventários ambientais e estudos anteriores, que demonstrem a situação do meio ambiente no local do dano antes da ocorrência do evento danoso.

Se for possível e alcançada a restauração ou recuperação ambiental, cabe ainda a imposição de indenização ou compensação pelo dano ocorrido e pelo período compreendido entre o dano e a recuperação.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

As medidas compensatórias devem promover a melhoria ambiental como forma de compensar o dano causado¹⁹.

“Mostrando-se impossível a restauração natural no próprio local do dano (restauração in situ), abre-se ensejo à compensação por equivalente ecológico, isto é, pela substituição do bem afetado por outro que lhe corresponda funcionalmente, em área de influência, de preferência direta, da degradada (restauração ex situ), em ordem a não se conformar apenas com o sucedâneo da indenização pecuniária.

Admite-se, numa palavra, a “fungibilidade” entre os componentes ambientais, desde que a qualidade ambiental global resulte recuperada.”

Tendo em vista a adoção pelo ordenamento jurídico brasileiro da responsabilidade civil ambiental objetiva baseada no risco integral, e uma vez demonstrada a ocorrência do dano e do nexo causal, impõe-se a obrigação dos poluidores (diretos e indiretos) de repararem o dano.

Os fundamentos legais do dever de reparação (restauração/recuperação) são encontrados no artigo 225, §1º, I da Constituição Federal (incumbe ao Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”) e também no §2º do mesmo artigo (“aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida por órgão público competente, na forma da lei”); no artigo 4º da Lei nº 6.938/81 (a PNMA visará “à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente”); e no artigo 4º, XIV e XIII, ambos da Lei 9.985/00 que institui o Sistema Nacional das Unidades de Conservação (o último inciso prevê a “restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original”).

A reparação integral pode inclusive superar o patrimônio do causador do dano, que assumiu o risco da atividade e tem o dever de garantir o retorno do meio ambiente à situação de equilíbrio anterior ao dano²⁰.

19 MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. pp. 334-335.

20 LEITE, José Roberto Morato e AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 3 ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 224.



“A reparabilidade integral do dano ambiental pode implicar reparação superior à capacidade financeira do degradador. Todavia, a eventual aniquilação da capacidade econômica do agente não contradiz o princípio da reparação integral, pois este assumiu o risco de sua atividade e todos os ônus inerentes a esta.”

A reparação se deve dar pela restauração ou recondução do meio ambiente ao *status quo ante*. Em não sendo possível restaurar, a obrigação de recuperar se impõe. Recuperar é repor ao meio ambiente funções ecológicas equivalentes às que existiam antes do evento danoso. Apenas quando não for possível reconduzir o meio ambiente ao *status quo ante* ou a recuperação, dever-se-á, como forma de recomposição subsidiária, ocorrer a compensação ambiental.

O meio ambiente lesado é muitas vezes de impossível reparação ou recuperação, assim, uma vez não sendo possível a restauração ao estado ambiental anterior nem a recuperação, é necessária a substituição dos bens ambientais atingidos por outros equivalentes, por meio da compensação²¹.

Quanto à União, sua responsabilidade decorre diretamente do art. 37, §6º da CF/88, o qual dispõe que a Administração ou empresas prestadoras de serviços responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, devendo ser todos os requeridos responsabilizados solidariamente pela reparação dos danos ambientais causados, uma vez que tiveram participação decisiva na degradação ambiental.

III.5. DA QUANTIFICAÇÃO DO DANO AMBIENTAL

A mensuração dos danos ambientais é tarefa difícil, como vem reconhecendo a jurisprudência e doutrina pátrias, sendo que a legislação brasileira em momento algum oferece parâmetros mínimos para a quantificação do dano ambiental. Caberá ao Poder Judiciário, diante da ausência de diploma normativo específico, adotar critérios razoáveis para quantificar a condenação.

Nesse sentido, vejamos:

²¹ LEITE, José Roberto Morato e AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 3 ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 209.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas

"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CF, ART.225, § 3º. LEIS 6938/81 E 7347/85. DERRAMAMENTO DE ÓLEO AO MAR E DANO AMBIENTAL INCONTROVERSOS. PRESENTE O NEXO DE CAUSALIDADE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA (LEI 6.938/81, ART.14, CF, ART 225, § 3º). SOLIDARIEDADE. CÓDIGO CIVIL (Lei 3071/16), ART. 1518. INDENIZAÇÃO QUE SE MANTÉM. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. APELAÇÕES IMPROVIDAS. I. Trata-se de Ação Civil Pública visando à reparação de dano ambiental ocasionado pelo derramamento de óleo ao mar pelo navio Itaporanga, no Porto de Santos, SP. II. Evento danoso incontroverso. Plenamente estabelecido o nexo de causalidade entre a ação do agente e a lesão ambiental que restou indubitosa nos autos. III. A Constituição Federal adota um conceito abrangente de meio ambiente, envolvendo a vida em todas as suas formas, caracterizando-se como direito fundamental do homem (art. 225). IV. A hipótese é de responsabilidade objetiva do causador do dano, já prevista na Lei 6938, de 31/8/81, art. 14, §1º, norma recepcionada pelo §3º do art. 225 da Carta Política. V. Responsabilidade solidária das Rés H. Dantas – Comércio, Navegação e Indústria LTDA e Cargonave Agenciamentos LTDA, "ex vi" do art. 1518 do Código Civil (Lei 3071/16, aplicável à espécie nos termos do artigo 6º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil). VI. É o Judiciário, na análise de cada caso concreto que dirá da pertinência do montante indenizatório, sempre atento ao princípio da razoabilidade que deve permear as decisões dessa natureza. Indenização que se mantém. VII. Precedentes. (TJSP, AC 80.345-1, Rel. Des. Toledo César, j.07/04/87; TRF 3ª Região, AC 401518, Rel. Des. Federal Salette Nascimento, DJU 07/01/2002) VIII. Apelações improvidas. (TRIBUNAL - TERCEIRA REGIÃO - AC - APELAÇÃO CIVEL – 22074 - 96030448192 / SP - QUARTA TURMA – DJU DATA:05/10/2005 PÁGINA: 361 - Relator(a) JUÍZA SALETTE NASCIMENTO)

Nesse ponto Hugo Nigro Mazzilli manifesta-se que:

"(...) tendo sempre presente que a finalidade da lei é a preservação ou a restauração dos bens jurídicos nela objetivados, concluímos que o valor pecuniário da condenação em regra deverá corresponder ao custo concreto e efetivo da conservação ou recomposição dos bens lesados. Os danos indenizáveis não são apenas os materiais. A Constituição admite a defesa da moralidade administrativa; o CDC cuidou da efetiva prevenção e reparação de danos morais; a própria LACP permite a propositura de ações civis públicas em virtude de danos morais". (MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 1997. pg. 169/170).



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Para nortear a ação do Poder Judiciário, na falta de parâmetros legais para aferição dos danos, deve-se levar em conta o objetivo da reparação *in natura*, visando a restauração completa da situação prévia à degradação ambiental. Sem prejuízo, deve-se buscar também a indenização pertinente.

Veja-se que o dano ambiental, por atingir direito difuso e de difícil mensuração, de fato é reparável mediante duas diferentes e não excludentes metodologias: sob forma de reconstituição ou recuperação do meio ambiente lesado, ou seja, de restauração ao *status quo ante*, e sob forma de indenização, havendo ou não recuperação possível do dano efetivado.

A manutenção dos bens e serviços ambientais seria mais segura se a autoridade pública não permitisse qualquer tipo de lesão ou dano ao patrimônio ambiental. A estrutura do Estado seria orientada conforme o princípio da precaução. O aparato institucional, no entanto, não é suficiente para coibir toda a ação danosa ao meio ambiente.

Neste caso, a direção é indicada pelo princípio Poluidor-Pagador: quem polui paga pelos danos e pelo restabelecimento das condições anteriores (Venosa, 2003).

A apuração do que foi modificado ambientalmente deverá ser a medida mínima para definição da extensão da obrigação de restaurar e da obrigação de indenizar, considerado, nesse último caso, o custo social do plantio de cana na Amazônia, o custo da fiscalização, de eventuais apreensões e da mobilização do aparato institucional para repressão ao ilícito (Friedman, 1995), bem como o valor referente a danos culturais e morais e os ganhos auferidos ilegalmente pelo agente depredador.

O objetivo último, para além da restituição do meio ambiente ao *status quo ante*, é também a internalização das consequências negativas ocasionadas pelo dano ao meio ambiente, para que não sejam suportadas pela coletividade e, sim, por quem deu causa ao ilícito.

Por fim, **no caso concreto sob exame, o valor para fins de reparação integral do dano ambiental material objeto desta ação, de ser apurado no curso da instrução processual, inclusive por meio de perícias técnicas, se for o caso.**



III.6. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

O Princípio do Poluidor-Pagador conjugado com o Princípio da Precaução/Prevenção, em matéria ambiental, estabelecem também a inversão do ônus da prova, em favor do meio ambiente, e contra o poluidor, que, assim, é quem deve comprovar que não causou a poluição, ou não permitiu situações fáticas que levam a uma possível (provável, no caso da mineração) poluição.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado aos órgãos e entidades públicas que, por sua inércia e omissão, deem ensejo ao risco ambiental. Especialmente em situações como as versadas nestes autos, em que a União e o IBAMA deveriam proteger o patrimônio público e ambiental representado pela Amazônia brasileira.

Assim, **o ônus da prova cabe ao POLUIDOR**. No julgamento do REsp 802.832, a 2ª Seção do STJ consolidou o entendimento de que a inversão do ônus da prova constitui regra de instrução, e não de julgamento. O momento processual adequado para a inversão é a fase de saneamento do processo ou, pelo menos, deve-se assegurar à parte a quem não cabia inicialmente o encargo a reabertura da oportunidade de produzir a prova.²²

Em situações de dano ao meio ambiente, a inversão do ônus da prova é possível a partir da interpretação do art. 6º, VIII, do CDC c/c art. 21 da Lei nº 7.347/1985.

Essa é a orientação da jurisprudência do STJ, que considera, ainda, que o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano comprovar que não o causou. Confira-se:

*“PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO COM MERCÚRIO. ART. 333 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ÔNUS DINÂMICO DA PROVA. CAMPO DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 6º, VIII, E 117 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ONUS PROBANDI NO DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA.** (...) 5. No Direito Ambiental brasileiro, a inversão do ônus da prova é de ordem substantiva e ope legis, direta ou indireta (esta última se manifesta, p. ex., na derivação*

22 STJ, 2ª Seção, REsp 802.832, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julg. 13/04/2011, publ. DJ 21/09/2011.



inevitável do princípio da precaução), como também de cunho estritamente processual e ope judicis (assim no caso de hipossuficiência da vítima, verossimilhança da alegação ou outras hipóteses inseridas nos poderes genéricos do juiz, emanção natural do seu ofício de condutor e administrador do processo). **6. Como corolário do princípio in dubio pro natura, "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"** (REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, Dje 14.9.2009), técnica que sujeita aquele que supostamente gerou o dano ambiental a comprovar "que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva" (REsp 1.060.753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, Dje 14.12.2009). **7. A inversão do ônus da prova, prevista no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, contém comando normativo estritamente processual, o que a põe sob o campo de aplicação do art. 117 do mesmo estatuto, fazendo-a valer, universalmente, em todos os domínios da Ação Civil Pública, e não só nas relações de consumo (REsp 1049822/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, Dje 18.5.2009).** **8. Destinatário da inversão do ônus da prova por hipossuficiência - juízo perfeitamente compatível com a natureza coletiva ou difusa das vítimas - não é apenas a parte em juízo (ou substituto processual), mas, com maior razão, o sujeito-titular do bem jurídico primário a ser protegido. (...) (STJ, 2ª Turma, REsp 883.656, Rel. Min. Herman Benjamin, julg. 09/03/2010, publ. DJ 28/02/2012).**

PROCESSUAL CIVIL – COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA POR DANO AMBIENTAL – INEXISTÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL – OMISSÃO - NÃO-OCORRÊNCIA - PERÍCIA - DANO AMBIENTAL - DIREITO DO SUPOSTO POLUIDOR - PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. (...) **3. O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva.** **4. Nesse sentido e coerente com esse posicionamento, é direito subjetivo do suposto infrator a realização de**



perícia para comprovar a ineficácia poluente de sua conduta, não sendo suficiente para torná-la prescindível informações obtidas de sítio da internet. 5. A prova pericial é necessária sempre que a prova do fato depender de conhecimento técnico, o que se revela aplicável na seara ambiental ante a complexidade do bioma e da eficácia poluente dos produtos decorrentes do engenho humano. 6. Recurso especial provido para determinar a devolução dos autos à origem com a anulação de todos os atos decisórios a partir do indeferimento da prova pericial. (STJ, 2ª Turma, REsp 1.060.753, Rel. Min. Eliana Calmon, julg. 01/12/2009, publ. DJ 14/12/2009).

A hipossuficiência, para fins de inversão do ônus da prova, é aferida a partir da natureza difusa ou coletiva das vítimas (sujeito titular do bem jurídico primário a ser protegido), e não das condições da parte autora da ação (substituto processual).

Portanto, é cabível a inversão do ônus da prova em prol da sociedade, que detém o direito de ver reparada ou compensada a eventual prática lesiva ao meio ambiente, na forma do artigo 6º, VIII, do CDC c/c o artigo 21 da lei nº 7.347/85.

III.7. DA TUTELA DE URGÊNCIA

De acordo com o art. 300 do Novo Código de Processo Civil: “*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo*”. Como fundamento legal para a concessão de medida liminar em ação civil pública, tem-se a previsão do art. 12 da Lei nº 7.347/85 (“poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo”).

Reforçando esta possibilidade, tem-se, ainda, o art. 84, § 3º, do Código de Defesa do Consumidor (aplicável à ação civil pública, por força do disposto no artigo 21 da Lei nº 7.347/85), que estabelece os seguintes requisitos:

Art. 84. *Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.*



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

(...) § 3.º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu.

Sobre os requisitos para concessão da liminar (com natureza de antecipação de tutela), ensina Cândido Rangel Dinamarco:

Não fala (refere-se ao art. 12 da Lei 7.347/85) em requisito algum mas, se uma justificação pode ser necessária, é porque necessária é também a presença dos requisitos da urgência e da probabilidade; além disso, o contrário equivaleria a desconsiderar o devido processo legal. Mais técnico e explícito, o Código de Defesa do Consumidor dispõe que 'sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu' (Lei 8078, de 11.9.90, art. 84, §3º). E, como esses dois estatutos se interpenetram mediante recíproca aplicação das normas de uma ao processo regido pelo outro (LACP, art. 21 e CD, art. 90), as exigências do Código de Defesa do Consumidor, como requisitos para antecipar a tutela, impõem-se também na área regida pela Lei de Ação Civil Pública.

Assim, os requisitos para a concessão de liminar, com natureza de antecipação de tutela, na ação civil pública, são a urgência, ou, nos termos da lei, o justificado receio de ineficácia do provimento final (requisito que se convencionou chamar *periculum in mora*), e a relevância do fundamento da demanda (ou *fumus boni juris*).

No caso em questão, a concessão da liminar é de todo viável, uma vez presentes ambos os requisitos.

O objetivo da presente ação é buscar a tutela jurisdicional para que, em caráter liminar e com a devida urgência exigida para se evitar o risco de dano grave e irreversível ao meio ambiente,:

I - O Poder Judiciário suspenda imediatamente os efeitos do Decreto presidencial n. 10.084/2019, de 5 de novembro de 2019, que revogou o Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009, o qual aprovava o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, retomando-se os efeitos do decreto anterior;



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

II – A União se abstenha de expedir novo decreto sobre este objeto, até que demonstre, por meio de estudos técnico e científicos, a plausibilidade da medida em cotejo com o dever de proteção do meio ambiente; e

III – A União adote, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, todas as providências para restabelecer os efeitos do Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009, quanto ao zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, inclusive comunicando os órgãos ambientais licenciadores, federal, estaduais e municipais (da Amazônia Legal), para que não sejam autorizadas/licenciadas atividades de plantio de cana-de-açúcar na região;

Tudo sob pena de multa no valor R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) a incidir sobre o patrimônio pessoal do responsável pelo cumprimento dos itens II e III, no caso de inadimplência ou mora injustificada.

Na hipótese, **a relevância do fundamento da demanda (*fumus boni juris*)** encontra-se demonstrado por meio desta Petição Inicial, bem como por meio do conjunto probatório dos documentos em anexo, os quais comprovam a prática, pelos requeridos, dos danos ambientais cuja reparação é objeto da presente ação.

O **receio de ineficácia do provimento final (*periculum in mora*)** está caracterizado diante do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, representado pelo iminente licenciamento ambiental de plantios de cana-de-açúcar no bioma amazônico e outros ecossistemas frágeis do território brasileiro, onde estava proibido tal cultivo.

Nesse contexto, deve ser aplicado o **Princípio da Precaução/Prevenção**, que orienta o Direito Ambiental e está disposto no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro/92, *in verbis*:

“Para proteger o meio ambiente, medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos estados, segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência da certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando a prevenir a degradação do meio ambiente”.

Assim, a precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo, mesmo incerto, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Evita-se o dano ambiental, através da prevenção no tempo certo, com o princípio *in dubio pro salute* ou *in dubio pro natura*.

Não se pode olvidar, em casos ambientais, a incidência do princípio da precaução, a fazer incidir sobre o agente poluidor a necessidade de prova da regularidade ambiental de sua atividade; em caso de dúvida, deve prevalecer o cuidado com o meio ambiente, até porque irreversíveis as consequências dos danos ambientais potenciais.

Sobre o tema, convém alertar à doutrina especializada:

*"Uma das consequências da aplicação do princípio da precaução é a presunção relativa de lesividade de atividades com possível impacto ambiental, já que determina que o empreendedor comprove que a sua atividade ou obra não provoca significativo impacto ambiental. Em caso de dúvida quanto ao risco de dano, devem-se adotar medidas de precaução."*²³

Portanto, à vista da patente contrariedade às normas, e à luz dos princípios da precaução e da prevenção e, levando em conta que qualquer demora em tal matéria tende a carrear efeitos irreversíveis, impositiva a concessão da tutela de urgência pleiteada, conforme os pedidos a seguir.

V. DOS PEDIDOS

Em razão do exposto, o Ministério Público Federal requer a concessão de TUTELA DE URGÊNCIA, para que:

I - O Poder Judiciário suspenda imediatamente os efeitos do Decreto presidencial n. 10.084/2019, de 5 de novembro de 2019, que revogou o Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009, o qual aprovava o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, retomando-se os efeitos do decreto anterior;

II – A União se abstenha de expedir novo decreto sobre este objeto, até que demonstre, por meio de estudos técnico e científicos, a plausibilidade da medida em cotejo com o dever de proteção do meio ambiente; e

²³ ALMEIDA, Ursula Ribeiro de. *Tutela de urgência no direito ambiental: instrumento de efetivação do princípio da precaução*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 71.



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

III – A União adote, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, todas as providências para restabelecer os efeitos do Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009, quanto ao zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, inclusive comunicando os órgãos ambientais licenciadores, federal, estaduais e municipais (da Amazônia Legal), para que não sejam autorizadas/licenciadas atividades de plantio de cana-de-açúcar na região;

Tudo sob pena de multa no valor R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) a incidir sobre o patrimônio pessoal do responsável pelo cumprimento dos itens II e III, no caso de inadimplência ou mora injustificada.

Requer, ainda, o Ministério Público Federal:

I – a citação da ré, nos endereços indicados nesta inicial, para, querendo, apresentar contestação. Informa o MPF, em atenção ao que dispõe o inciso VII do art. 319, c/c § 5º do art. 334, ambos do Código de Processo Civil, e em observância aos princípios da boa-fé e cooperação processual, que opta, neste caso concreto, pela realização de audiência inicial de tentativa de conciliação, a fim de franquear à requerida a possibilidade de manifestar-se, previamente à contestação, acerca de eventual aquiescência voluntária com os pedidos formulados nesta Ação Civil Pública;

II – a procedência da presente ação, confirmando a liminar pleiteada, para que:

II.1 - O Poder Judiciário suspenda imediatamente os efeitos do Decreto presidencial n. 10.084/2019, de 5 de novembro de 2019, que revogou o Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009, o qual aprovava o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, retomando-se os efeitos do decreto anterior;

II.2 – A União se abstenha de expedir novo decreto sobre este objeto, até que demonstre, por meio de estudos técnico e científicos, a plausibilidade da medida em cotejo com o dever de proteção do meio ambiente; e

II.3 – A União adote, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, todas as providências para restabelecer os efeitos do Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009, quanto ao zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, inclusive comunicando os órgãos ambientais licenciadores, federal, estaduais e municipais (da Amazônia Legal), para que não sejam autorizadas/licenciadas atividades de plantio de cana-de-açúcar na região;



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

Tudo sob pena de multa no valor R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) a incidir sobre o patrimônio pessoal do responsável pelo cumprimento dos itens II.2 e II.3, no caso de inadimplência ou mora injustificada.

III – a procedência da presente ação, para que **a União sejam condenada a ressarcir os danos materiais ao meio ambiente**, incluindo os danos intermediários e residuais provocados à Floresta Amazônica, em valor a ser apurado no curso da instrução processual ou em fase de liquidação de sentença, inclusive por meio de perícia técnica, se for o caso; **OU, subsidiariamente, a implementar medidas compensatórias adequadas e suficientes** para o dano ambiental causado;

IV – a procedência da presente ação, para que **seja condenada a ré a ressarcir os danos morais coletivos**, decorrentes da edição do Decreto n. 10.084/2019, no valor mínimo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), que poderá vir a ser majorado no curso da instrução processual ou em fase de liquidação de sentença;

V - a **inversão do ônus da prova**, aplicando-se o art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 9.078/90), e art. 19 da Lei nº 7.347/85; e

VI – a dispensa do **MPF** do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, à vista do disposto no art. 4º, inciso III, da Lei n. 9.289/1996), bem como do art. 18 da Lei n. 7.347/1985 e art. 87 do Código de Defesa do Consumidor.

Dá-se à presente causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Manaus, data da assinatura eletrônica.

Igor da Silva Spíndola
Procurador da República
Força-Tarefa Amazônia

José Gladston Viana Correia
Procurador da República
Força-Tarefa Amazônia

ANEXO: IC n. 1.13.000.002895/2019-21



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-AM-00064812/2019 PETIÇÃO**

Signatário(a): **IGOR DA SILVA SPINDOLA**

Data e Hora: **12/12/2019 15:03:21**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSE GLADSTON VIANA CORREIA**

Data e Hora: **12/12/2019 15:05:26**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 933D76D0.62B46D52.8ED8288E.A6236E46