



Número: **1016202-09.2019.4.01.3200**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM**

Última distribuição : **12/12/2019**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Dano Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
UNIÃO FEDERAL (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
18622 3464	29/02/2020 11:54	<a href="#">Contestação com manifestação sobre tutela de urgência</a>	Contestação



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA DA UNIÃO NO ESTADO DO AMAZONAS  
SERVIÇO, POLÍTICAS PÚBLICAS E INFRAESTRUTURA (PUAM)  
AV: TEFÉ Nº 611, PRAÇA 14 DE JANEIRO, ED. LUIS HIGINO - CEP: 69020-090

---

**AO JUÍZO DA 7ª VARA FEDERAL AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SJAM**

**NÚMERO: 1016202-09.2019.4.01.3200**

**REQUERENTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTROS**

**REQUERIDO(S): UNIÃO FEDERAL**

A **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, por intermédio do Advogado da União infra firmado, vem, com fundamento no art. 337 do Código de Processo Civil, apresentar **CONTESTAÇÃO** à pretensão deduzida em juízo, **COM MANIFESTAÇÃO ACERCA DA TUTELA DE URGÊNCIA REQUERIDA**, em conformidade com os fatos e fundamentos jurídicos adiante expostos.

---

**1. MOLDURA FÁTICA DO CASO SOB ANÁLISE**

Trata-se de ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal, **objetivando 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.

Aduz que iniciou investigações por meio do Inquérito Civil nº 1.13.000.002895/2019-21, cujo objeto é a apuração da licitude da liberação do plantio de cana-de-

29/02/2020 11:29



açúcar na Amazônia, diante de possíveis danos ambientais derivados da atividade e da não adoção de medidas para sua mitigação.

Alega que, em razão das informações colhidas no bojo do procedimento instaurado, inclusive com colaboração de pesquisador/representante que deu início à apuração, oficiou os Ministérios da Economia e da Agricultura, que assinam o ato questionado, para que apresentassem as razões acerca da motivação do Decreto n. 10.084/2019 e se forma considerados os eventuais danos socioambientais decorrentes da revogação do zoneamento agroecológico da cana de-açúcar, assim como para que informassem 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.

Afirma que apenas o MAPA respondeu à comunicação sem, contudo, remeter as cópias em anexo referidas na resposta ao Ofício.

Embasa suas alegações na necessidade de reconhecimento da ineficácia e inconstitucionalidade *incidenter tantum* do Decreto n. 10.084/2019, em controle difuso de constitucionalidade, requerendo, ainda, o afastamento da limitação territorial contida no art. 16 da Lei nº 9.494/97 no tocante aos efeitos da coisa julgada, de forma a projetar seus efeitos a todo o território nacional.

O autor insiste que a União, ao editar o Decreto presidencial n.10.084/2019, de 5 de novembro de 2019, não apresentou nenhuma motivação, de ordem técnica ou mesmo política, para a revogação da norma anterior Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009, razão pela qual pretende a suspensão do ato ora questionado, retomando-se os efeitos do anterior até que sejam esclarecidas as razões de ordem técnica que motivaram a revogação, 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.

No tocante ao pedido de responsabilidade objetiva, alega que, 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, conforme a dicção do art. 37, §6º da CF/88.

Ainda, afirma que 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.

Finalmente, requer a apuração dos danos ambientais mediante perícias técnicas a serem realizadas no curso da instrução, assim como a inversão do ônus da prova, na forma do artigo 6º, VIII, do CDC c/c o artigo 21 da lei nº 7.347/85.

**Em sede de tutela provisória de urgência, requer, 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. que:**

a) 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;**

b) 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

c) 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.

[grifei]

**Nos pedidos finais, pretende a confirmação da tutela provisória e, ainda, a condenação da União :**

a) **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;

b) **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;

[grifei]

O Juízo postergou a análise do requerimento de tutela de urgência após manifestação da União, ocasião em que determinou sua intimação para manifestação acerca do requerimento, bem como a citação para apresentação de contestação.

Posteriormente, o Juízo determinou a intimação da União para que apresentasse manifestação acerca do requerimento de tutela provisória no prazo de 72 (setenta e duas horas), sem prejuízo do prazo para contestação.

Regularmente intimada, a União vem apresentar contestação juntamente com a

29/02/2020 11:29



referida manifestação acerca do requerimento formulado na petição inicial.

É o relato do necessário.

---

## 2. PRELIMINAR

### 2.1 DA CARÊNCIA DE AÇÃO. CONTORNOS DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Inicialmente, cumpre trazer à baila a premissa de que as Cortes Superiores entendem que a inconstitucionalidade de determinado dispositivo legal pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir, e não de pedido<sup>[1]</sup>.

No caso em tela, o MPF quer fazer crer que se trata de uma declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* do decreto presidencial em controle difuso de constitucionalidade, no entanto, **nota-se que o pedido de inconstitucionalidade se encontra incluso no pedido de suspensão dos efeitos do Decreto, acarretando a carência da ação civil pública e a incompetência do juízo.**

**Oportuno registrar que a petição inicial não menciona nenhum ato concreto que fora afetado pela norma que pretende ver afastada na hipótese.** As alegações são dotadas de abstração e generalidade, o que retira a possibilidade de uma análise incidental como quer fazer parecer a inicial.

Ora, a concessão da Tutela antecipada e sua confirmação com a procedência dos pedidos ensejará verdadeira substituição às Ações do Controle Concentrado de Constitucionalidade, haja vista a ausência de situação específica narrada na petição inicial que tenha sido ou virá a ser alcançada pela incidência dos efeitos da norma impugnada nessa demanda e que, por tal razão, seria classificada como questão prévia, de espécie prejudicial, à análise do mérito.

Nessa ordem de ideias, deve-se relembrar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **Reclamação 19662/MT**, tratou da hipótese em que ocorre a **dissimulação do controle abstrato de constitucionalidade por meio do manejo de ação civil pública**, concluindo na ocasião o seguinte:

" EMENTA Constitucional e Processual Civil. Reclamação constitucional. Subsídio mensal e vitalício pago a ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo. Ação civil pública. Contorno de ação direta de inconstitucionalidade. Usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Reclamação julgada procedente.

1. A ausência de identidade entre os atores elencados como responsáveis pela prática dos atos lesivos ao patrimônio público e aos princípios da Administração Pública na narrativa apresentada na peça vestibular da ação civil pública e aqueles indicados para integrar o polo passivo da lide, bem como a constatação de que o adimplemento do benefício está fundamentado

29/02/2020 11:29



em ato normativo geral editado pelo Poder Legislativo do Estado do Mato Grosso e que o pedido de cessação do pagamento do benefício está fundamentado em normas constitucionais evidenciam a pretensão final da ACP de que se declare a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda à Constituição estadual nº 22/2003, esvaziando a eficácia da referida norma.

**2. A pretensão deduzida nos autos da ação civil pública está dissociada da natureza típica das ações de responsabilização cível; se destina, antes, a dissimular o controle abstrato de constitucionalidade** da parte final do art. 1º da Emenda nº 22/2003 à Constituição do Estado do Mato Grosso, que, ao extinguir a pensão vitalícia paga aos ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo estadual, assegurou a manutenção do pagamento àqueles que já houvessem adquirido o direito de gozar o benefício.

**3. Há usurpação da competência do STF inscrita no art. 102, I, a, da CF/88 quando configurado o ajuizamento de ação civil pública com o intento de dissimular o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo estadual em face da Constituição Federal.**

4. Arquivamento da ação civil pública, ante a ausência de legitimidade ativa ad causam do Parquet estadual para propor ação direta de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte, nos termos do art. 103 da CF/88. Precedentes.

5. Reclamação julgada procedente para cassar a decisão que julgou procedente o pedido formulado nos autos da ação civil pública, declarar a incompetência do juízo de primeira instância e determinar o arquivamento da ação."

[grifei]

Note-se, ainda, que o embasamento trazido pelo autor para justificar seus argumentos refere-se a circunstâncias projetadas **em tese**, conforme pode ser extraído das seguintes passagens da petição inicial, contidas no Tópico 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

29/02/2020 11:29



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”

(...)

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”

Dos trechos destacados é possível verificar que não se pretende a declaração incidental de inconstitucionalidade do Decreto Presidencial nº 10.084/2019 como questão prévia a ser decidida pelo juízo. Trata-se, em verdade, do próprio mérito processual, na medida em que o afastamento da eficácia da norma nos moldes pretendidos pelo autor, notadamente em relação à extensão dos efeitos do provimento jurisdicional requerido, denota que a decisão de procedência teria alcance nacional e, portanto, o Decreto Presidencial nº 10.084/2019 teria sua eficácia paralisada em decisão proferida em controle difuso por um único Juízo, **cuja análise, repise-se, é requerida pelo autor como pedido principal.**

Cabe salientar que tal efeito inibitório buscado pelo Parquet poderia eventualmente ser obtido por meio de decisão liminar em ADIn, o que demonstra ser inviável sua veiculação na via eleita.

Ademais, importante destacar que o Autor, ao requerer o afastamento das regras previstas no art. 2º -A da Lei 9.494/97 e art. 16 da Lei 7.347/85, sob o argumento de que tal entendimento traria a estabilidade jurisprudencial requisitada pelo CPC, busca conferir interpretação ao texto constitucional tendo como ponto de partida uma norma infraconstitucional. Aliás, o NCPC dispõe exatamente em sentido oposto logo em seu artigo inicial:

Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.

**No ponto, fundamental consignar que o STF ainda irá decidir, em Plenário Virtual, a controvérsia trazida no RE 1.101.937/SP, relativa à aplicabilidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública (LACP) e à denominada limitação territorial da coisa julgada em demandas de natureza coletiva. Em decisão datada de 26.11.2019, o Excelentíssimo Min. Alexandre de Moraes assim se manifestou:**

SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937  
SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S) :INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

ADV.(A/S) :CHRISTIAN TARIK PRINTES AGDO.(A/S) :CAIXA  
ECONOMICA FEDERAL E OUTRO(A/S)

29/02/2020 11:29



ADV.(A/S) :FERNANDO ANSELMO RODRIGUES  
AGDO.(A/S) :ITAÚ UNIBANCO S/A ADV.(A/S) :LUIZ CARLOS  
STURZENEGGER  
ADV.(A/S) :GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO

DECISÃO

Trata-se de Agravo Interno em face de decisão que deu provimento aos Recursos Extraordinários.

É o relatório.

Os consistentes argumentos colocados pela parte agravante recomendam que a matéria tenha sua repercussão geral apreciada.

Ante o exposto, reconsidero a supracitada decisão para propiciar oportuno exame dos Recursos Extraordinários.

Publique-se.

Brasília, 26 de novembro de 2019.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES  
Relator

Portanto, a matéria ainda encontra-se pendente de definição, razão pela qual o afastamento da regra contida no art. 16 da LACP não é, ao menos nesse momento, a interpretação conferida pela jurisprudência pátria ao referido dispositivo, consoante pode ser observado na tese fixada quando do julgamento do RE 612.043/PR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, em 10/05/2017, que declarou a constitucionalidade do art. 2º-A da Lei nº 9.494/97:

**Tema 499** : “A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento”

**Todos esses apontamentos iniciais denotam que a pretensão deduzida nos autos desta demanda está dissociada da natureza típica das ações de responsabilização cível, tal como é o caso das ações civis públicas, aproximando-se seus efeitos àqueles típicos do controle concentrado de constitucionalidade.**

Com efeito, a análise dos pedidos finais formulados confirmam o quanto exposto acima. Confira-se:

29/02/2020 11:29





"(...)

#### V. DOS PEDIDOS

(...)

Requer, ainda, o Ministério Público Federal:

(...)

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;

(...)"

[grifei]

**Como reforço dos argumentos expendidos, chama-se atenção para o teor da manifestação juntada aos autos pelo Ministério Público Federal - id. 158834855, cuja conclusão revela que a real pretensão deduzida em juízo é, de fato, a declaração de inconstitucionalidade do referido Decreto Presidencial nº 10.084/2019 como pedido principal e não somente, como pretende fazer crer, a responsabilidade civil da União pela revogação do anterior Decreto n. 6.961/2009.**

**Basta verificar que a tutela inibitória requerida na inicial dispensa a ocorrência de dano, a teor do art. 497, parágrafo único, do CPC. Logo, o que o autor persegue finalisticamente é a sustação dos efeitos do ato presidencial e, apenas em caráter complementar, a responsabilidade da União pelos alegados danos ambientais.**

29/02/2020 11:29



**Ocorre que a paralisação da eficácia do r. Decreto não pode ser obtida por meio deste rito procedimental, contando com procedimento próprio: aquele das ações diretas do controle concentrado de constitucionalidade com obtenção de decisão liminar.**

Sendo assim, diante da constatação de que o caso sob julgamento refere-se a situação abstrata, tratada no campo das possibilidades da ocorrência de um ou mais eventos descritos na inicial, **sem que haja hipótese específica de incidência que revele a necessidade de afastamento da eficácia do Decreto Presidencial nº 10.084/2019 pela via do controle difuso de constitucionalidade**, tem-se que o pedido formulado não encontra adequação sob o rito da Ação Civil Pública, razão pela qual deve o processo ser extinto sem resolução do mérito por ausência do interesse-adequação.

**Portanto, cabe chamar atenção para o real objeto da presente demanda: a declaração de inconstitucionalidade, pela via direta, do Decreto Presidencial nº 10.084/2019.**

Compulsando o inteiro teor da petição inicial, verifica-se que o Autor objetiva espécie de tutela inibitória a fim de impedir a ocorrência de danos hipoteticamente considerados. Todavia, conforme dito anteriormente, a tutela inibitória dispensa a configuração do dano, nos termos do art. 497, parágrafo único, do CPC.

**Assim, a suspensão dos efeitos do Decreto Presidencial não está posta como questão prejudicial ao mérito. Trata-se da própria razão de ser da demanda, seu objeto determinante, de modo que a simples verificação dos pedidos finais confirma a real pretensão do requerente.**

**Daí poder-se concluir que a cumulação com os pedidos de responsabilidade civil por danos materiais ambientais, assim como pelos danos morais coletivos, denota a dissimulação da ação civil pública em verdadeira ação direta de inconstitucionalidade, circunstância vedada pelo STF.**

Para se ter uma exata noção do quanto afirmado, vejamos o fundamento constitucional explicitado para a edição do r. Decreto :

**“DECRETO Nº 10.084, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019**

Revoga o Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009, que aprova o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar e determina ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, nos termos do zoneamento.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição,**



**DECRETA:**

Art. 1º Fica revogado o [Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009](#).

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 5 de novembro de 2019, 198º da Independência e 131º da República.”

[grifei]

Trata-se, portanto, de ato passível de figurar entre aqueles que podem ser objeto de ADIn, na medida em que o decreto autônomo previsto no art. 84, VI, alíneas “a” e “b” é ato normativo primário, pois inova no mundo jurídico, é dotado de abstração e generalidade e não se encontra materialmente vinculado a outra norma.

É o que já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto nº4.010, de 12 de novembro de 2001. Pagamento de servidores públicos da Administração Federal. Liberação de recursos. Exigência de prévia autorização do Presidente da República. Os artigos 76 e 84, I, II e VI, *a*, todos da Constituição Federal, atribuem ao Presidente da República a posição de Chefe supremo da administração pública federal, ao qual estão subordinados os Ministros de Estado. Ausência de ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso VI do art. 84 pela Emenda Constitucional nº 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos, exceções que não se aplicam ao Decreto atacado." (ADI 2.564, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 06/02/04)."

Como sabido, **um dos efeitos da decisão liminar em sede de ADIn é a ocorrência do efeito repristinatório**, consoante **art. 11, § 2º, da Lei 9.868/99**. Uma vez mais, neste aspecto, a pretensão ministerial identifica-se com a previsão legal citada e, dessa forma, revela-se incabível e inadequada por meio do procedimento eleito. Vejamos:

Lei 9.868/99

Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.

29/02/2020 11:29



**§ 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.**

**[destaque nosso]**

Na jurisprudência do STF, o Ministro Celso de Mello já deixou consignado que é de se reconhecer a existência de efeito repristinatório nas decisões proferidas pelo Supremo em sede de controle de constitucionalidade. A respeito, trecho de ementa de acórdão relatado pelo Ministro no julgamento da ADI nº 652/MA (Questão de Ordem):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – NATUREZA DO ATO INCONSTITUCIONAL – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – EFICÁCIA RETROATIVA – O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO LEGISLADOR NEGATIVO – REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO – PRERROGATIVA INSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO – AUSÊNCIA DE EFEITOS RESIDUAIS CONCRETOS – PREJUDICIALIDADE

– O repúdio ao ato inconstitucional decorre, em essência, do princípio de que, fundado na necessidade de preservar a unidade da ordem jurídica nacional, consagra a supremacia da Constituição. Esse postulado fundamental de nosso ordenamento normativo impõe que preceitos revestidos de menor grau de positividade jurídica guardem, necessariamente, relação de conformidade vertical com as regras inscritas na Carta Política, sob pena de ineficácia e de conseqüente inaplicabilidade.

Atos inconstitucionais são, por isso mesmo, nulos e destituídos, em conseqüência, de qualquer carga de eficácia jurídica.

– A declaração de inconstitucionalidade de uma lei alcança, inclusive, os atos pretéritos com base nela praticados, eis que o reconhecimento desse supremo vício jurídico, que inquina de total nulidade os atos emanados do Poder Público, desampara as situações constituídas sob sua égide e inibe – ante a sua inaptidão para produzir efeitos jurídicos válidos – a possibilidade de invocação de qualquer direito.

– A declaração de inconstitucionalidade em tese encerra um juízo de exclusão, que, fundado numa competência de rejeição deferida ao Supremo Tribunal Federal, consiste em remover do ordenamento positivo a manifestação estatal inválida e desconforme ao modelo plasmado na Carta Política, com todas as conseqüências daí decorrentes, inclusive a plena restauração de eficácia das leis e das normas afetadas pelo ato declarado inconstitucional. Esse poder excepcional – que extrai a sua autoridade da própria Carta Política – converte o Supremo Tribunal Federal em verdadeiro legislador negativo." [2]



Lado outro, vejamos os **pedidos finais relacionados com a vigência e eficácia do Decreto impugnado:**

"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;

(...)

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;

(...)"

[grifei]

Sendo assim, o que o Órgão Ministerial pretende com a presente demanda é verdadeira declaração de inconstitucionalidade do Decreto Presidencial pela via direta e principal, não guardando qualquer similitude com a configuração do controle de constitucionalidade pela via



incidental, como quer fazer crer ao juízo.

Bem vistas as coisas, outra solução não se impõe senão o julgamento pela extinção do processo sem resolução do mérito, haja vista a inadequação da via eleita para a declaração de inconstitucionalidade do ato impugnado.

---

### 3. MÉRITO

#### 3.1 DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 10.084/2019. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE - VERTENTE DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO - E PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO

O Decreto nº 10.084, de 2019, ora impugnado, revoga o Decreto nº 6.961, de 2009, que 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.

Ao contrário do que alega o autor, os motivos que justificaram a edição do Decreto encontram-se devidamente elencados na Exposição de motivos Interministerial nº 00048/2019 MAPA ME, dentre os quais se destacam:

"2. Decorridos mais de dez anos o mencionado instrumento de política pública tornou-se defasado, principalmente após a aprovação do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012). Este novo arcabouço jurídico, discutido amplamente com a sociedade, trouxe novos parâmetros nas análises para implantação de projetos agroindustriais.

3. As limitações impostas no Decreto nº 6.961/2009 acabaram por abolir os investimentos na produção de biocombustíveis tendo a cana-de-açúcar como matéria-prima. A produção de etanol está estagnada, com isso o Brasil que já foi referência mundial no uso do biocombustível tem importado a cada ano um volume maior de etanol para atender sua demanda interna.

4. As novas tecnologias no uso racional da água (gotejamento e fertirrigação), o desenvolvimento de novos equipamentos de colheita mecanizada (uso em terrenos com declividade superior a 12%), a produção de etanol de milho em áreas não permitidas para a produção etanol de cana-de-açúcar, são fortes indicativos que os parâmetros que nortearam a elaboração do ZaeCana não mais se sustentam.

5. De outra forma o Decreto nº 6.961/2009 tirou dos estados a liberdade de debaterem em conjunto com a sociedade (através das audiências públicas) a correta definição do uso sustentável de sua área territorial, por meio dos Zoneamentos Ecológico Econômicos— ZEE's.

6. A manutenção do Decreto nº 6.961/2009, tem impactando negativamente as Usinas de açúcar e etanol que estão com dificuldades de obterem

29/02/2020 11:29



financiamento para investir na melhoria da produção e conseqüentemente na elevação da fabricação de etanol. A médio prazo o Brasil poderá sofrer uma redução substancial da produção de etanol com impactos no abastecimento do combustível renovável, redução na arrecadação de impostos, associada a perda de empregos."

**Importa salientar a existência de defasagem das premissas adotadas para edição do Decreto nº 6.961, de 2009, em relação a políticas públicas instituídas posteriormente, em especial o Novo Código Florestal, instituído pela Lei 12.651, de 2012, e o programa RENOVABIO, instituído pela Lei nº 13.576, de 2017, que busca a redução das emissões de gases em consonância com os compromissos assumidos na COP21.**

Ao contrário do alegado pelo MPF, a medida está em sinergia com a política pública instituída pelo RENOVABIO, confira-se:

"À evidência, pela análise da área técnica, o que se tem é um estímulo à RenovaBio e, desta forma, a proposta termina por contribuir com o atendimento aos compromissos do País no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a adequada relação de eficiência energética e de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis, inclusive com mecanismos de avaliação de ciclo de vida, previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional de combustíveis e por promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis (Lei nº 13.576/2017)." (PARECER n. 00445/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU).

Faz-se mister destacar as contribuições dos biocombustíveis, entre eles o etanol, frente às políticas relacionadas à mobilidade urbana, a mudanças do clima e à qualidade do ar, tendo em vista o menor potencial poluidor que, em geral, apresentam quando comparados aos combustíveis de origem fóssil. (Nota Técnica nº 1558/2019-MMA)."

No entanto, para que o Brasil cumpra as metas ambientais do Acordo de Paris há necessidade de duplicação na produção e uso de etanol como combustível automotivo, até 2030, passando de 25 bilhões de litros para 47 milhões. Para que essa produção seja atingida, haverá necessidade de investimento em novas unidades produtoras além de modernização do parque industrial existente (**Nota Técnica nº 8/2019/CGAE/DCA-SPA/SPA/MAPA**).

Sobre o menor potencial poluidor do etanol, destaca-se trecho do **PARECER SEI Nº 20/2019/COAPA/SPAMA/GABIN/SPE/FAZENDA-ME** que evidencia a conformidade da medida com os princípios da precaução/prevenção, confira-se:

A proposta de revogação do Decreto nº 6.961 tem como objetivo permitir que a produção de etanol de cana-de açúcar não sofra restrição de crédito que permita a modernização de empreendimentos existentes nas áreas não indicadas pelo Zae-Cana ou a instalação de novos empreendimentos mais

29/02/2020 11:29



eficientes, promovendo a isonomia da produção de etanol de cana-de-açúcar em relação à produção a partir de outras culturas, as quais não são submetidas a restrições semelhantes. Note-se também que os empreendimentos existentes, assim como os que venham a ser implantados, deverão respeitar o Código Florestal e o Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE) das suas áreas de implantação.

**Há defasagem também das premissas do estudo que nortearam a edição do Decreto nº 6.961/2009**, em decorrência de novas técnicas de produção (uso de sistemas de irrigação por gotejamento associado a fertirrigação); do registro de novos cultivares geneticamente modificadas mais resistentes a secas; do surgimento de novos equipamentos com capacidade de realização de colheita com declividades superiores a 12%; com a produção de etanol de milho em áreas antropizadas no bioma Amazônia, entre outros.

**Além disso, a revogação do Decreto nº 6.961, de 2009, não acarreta a liberação completa e irrestrita de atividades, devendo-se observar todo o arcabouço jurídico que compõe a legislação ambiental, sobretudo o licenciamento ambiental.**

A proposta de revogação do Decreto nº 6.961 teve como objetivo permitir que a produção de etanol de cana-de-açúcar não sofresse restrição de crédito, permitindo, assim, a modernização de empreendimentos existentes nas áreas não indicadas pelo Zae-Cana ou a instalação de novos empreendimentos mais eficientes, promovendo a isonomia da produção de etanol de cana-de-açúcar em relação à produção a partir de outras culturas, as quais não são submetidas a restrições semelhantes.<sup>[3]</sup>

Ou seja, a medida visa afastar restrições *a priori* que poderiam limitar a própria modernização do setor, mantendo-se, no entanto, a necessidade de observância da legislação ambiental, razão pela qual não há falar em ofensa ao Princípio da Vedação do Retrocesso.

Vale lembrar que a imposição ou manutenção de óbices desnecessários a uma determinada atividade — quando já há outros meios eficazes e de menor restrição — viola o princípio da proporcionalidade em sua vertente necessidade.

Verifica-se, portanto, a inexistência de qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade no decreto impugnado, conforme conclui a **Nota Técnica nº 1558/2019-MMA**:

(...) não vislumbramos óbice quanto à revogação do Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009, por entender, s.m.j., que a conciliação entre o desenvolvimento social e econômico e a preservação do meio ambiente pode ser viabilizada considerando-se o extenso e robusto arcabouço jurídico-normativo ambiental vigente, sem necessidade de se definir *a priori* para a cana-de-açúcar medidas de restrição as quais outras culturas não são submetidas.

**No mais, reiteram-se os argumentos expendidos no tópico anterior, a fim de demonstrar mais uma vez a improcedência dos pedidos veiculados na petição inicial.**





### **3.2 DA AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO NO CASO DOS AUTOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE DANO E NEXO CAUSAL. INOCORRÊNCIA DE SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE DANOS MORAIS COLETIVOS.**

A Constituição Federal estabelece que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos 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.

Desta forma, a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva.

A responsabilidade objetiva exige a ocorrência dos seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

Por construção lógica e técnica-jurídica, eventual pretensão à indenização por dano material ou moral somente poderia, em tese, advir, se constatada, como primeiro pressuposto, uma conduta (ação ou omissão) lícita ou ilícita da União.

Neste diapasão, a edição do Decreto Presidencial nº 10.084, de 2019 não configura qualquer ilicitude, estando, portanto, inserido no âmbito do exercício regular das atribuições do Chefe do Poder Executivo. Ainda, mesmo que se entenda que poderia surgir desse fato alguma responsabilização, cumpre verificar a ocorrência do segundo pressuposto: a ocorrência de dano efetivo.

No presente caso, não se verifica a ocorrência de dano, conforme exposto no item anterior. O afastamento de restrições para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro está em consonância com o programa RENOVABIO e com os compromissos do País no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, especialmente em face do menor potencial poluidor quando comparados aos combustíveis de origem fóssil.

Ademais, encontram-se hígidos e vigentes todos os normativos editados no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, que contém medidas mais atualizadas e condizentes com a realidade atual, destacando-se o Novo Código Florestal.

Com efeito, a responsabilização estatal não pode se dar com base em meras ilações feitas pela parte autora, a partir da apresentação de reportagens e entrevistas que refletem um determinado ponto de vista, que, saliente-se, conta tão-somente com a inversão do ônus probatório que, na hipótese dos autos, não foi deferido a favor do autor.

Oportuno rememorar que a responsabilidade civil ambiental, ainda que informada pela Teoria do Risco Integral, não dispensa a comprovação dos elementos dano e nexo causal.

29/02/2020 11:29



**Não se pode pretender a responsabilização da União apenas em razão da edição do Decreto Presidencial sem que haja um mínimo de elementos no caso concreto que revelem a causação de um dano cuja ocorrência deu-se em razão da medida governamental atacada nestes autos.**

**Na mesma esteira**, o MPF pretende, por meio da presente Ação Civil Pública, obter a condenação da União por supostos **danos morais coletivos**, sob a alegação de que toda a sociedade brasileira estaria frustrada em razão da fundada expectativa de que o governo promova a proteção ambiental a que obrigado pela Constituição Federal.

A teoria dos danos morais coletivos tem sido discutida pela doutrina e jurisprudência brasileiras com grande afincamento nos últimos anos. Longe de ser ponto pacífico, sua incidência tem levado a grandes discussões sobre seu propósito e sua razão de ser.

Para os que o defendem o dano moral coletivo, este seria a injusta lesão da esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos.

Aceitando esta conceituação, tem-se que uma ação pode ferir de maneira difusa o patrimônio imaterial de uma coletividade inominada e indeterminada. Entendendo-se assim, desvincula-se o dano moral do seu inerente caráter personalíssimo, o que por si só revela a carga problemática deste tema.

Com efeito, não é qualquer ofensa a interesses difusos ou coletivos que é passível de causar dano moral coletivo. O ilícito deve ser capaz de violar valores da coletividade, atingidos injustificadamente do ponto de vista jurídico.

O dano moral coletivo estará presente, portanto, apenas quando houver situação grave o suficiente para causar repulsa ou indignação social a valores éticos que estruturam a sociedade, capazes de violar direitos da personalidade de determinado grupo, coletividade ou comunidade, em seu aspecto individual homogêneo ou coletivo *stricto sensu*, causando constrangimento ou vexame.

**No presente caso, no entanto, com a devida vênia, não se vislumbra a ocorrência dos alegados danos morais coletivos, na medida em que ausentes elementos que possam evidenciar e/ou configurar a ofensa a um sentimento coletivo resultante da edição do Decreto Presidencial cujos efeitos se busca sustar.**

É preciso que o fato transgressor seja de razoável significância e desborde os limites da tolerabilidade. Ele deve ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva, o que não restou demonstrado nos presentes autos.

Consoante afirmado alhures, dos fatos narrados na petição inicial não se pode chegar à conclusão de que está configurado o dano moral coletivo. Ao contrário, a vasta documentação acostada com esta peça defensiva demonstra exatamente o contrário.

Com efeito, merece registrar que o Ofício nº 51/2019 - Governo do Estado da Bahia; Ofício nº 107/2019 Codevasf; Ofício nº 180/2019 - Federação dos Plantadores de cana do Brasil - Feplana; Ofício nº 074/2019 - União dos produtores de cana do Nordeste - UNIDA; Ofício nº 008/2019 - Deputado Federal Geovanni Queiroz - PDT/PA, todos em anexo, dão conta do



embasamento empírico que culminou na revogação do Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009.

Registre-se, ainda, que o fomento da atividade econômica, sem deixar de lado as devidas cautelas ambientais, concretiza o princípio ambiental do desenvolvimento sustentável. Logo, não se pode atribuir qualquer responsabilidade à União, haja vista que o normativo impugnado encontra-se em plena consonância com a Constituição Federal.

---

#### **4. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA REQUERIDA. VEDAÇÃO LEGAL CONTIDA NO ART. 1º, § 1º, DA LEI 8.437, DE 30/06/1992.**

O Código de Processo Civil, mitigando o princípio da segurança jurídica – que advém naturalmente de cognição exauriente – com vistas a alcançar a efetividade do processo, dispôs acerca da possibilidade da concessão da tutela de urgência, *in verbis*:

Art. 300. 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.

§1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Infere-se, portanto, três requisitos, a saber, probabilidade do direito, perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, sendo imperiosa, ademais, a inexistência de vedação legal à concessão do provimento jurisdicional antecipado.

No caso em tela, contudo, não remanesceram atendidos os requisitos legais para a concessão da medida.

**Em primeiro lugar, a pretensão do autor quanto à antecipação da tutela há de ser rechaçada em consideração à expressa vedação de concessão da medida antecipatória em circunstâncias como a dos autos, conforme previsão contida no art. 1º, § 1º, da Lei 8.437, de 30/06/1992, aplicável à espécie, *ex vi* do art. 1º, *caput*, da Lei 9.494, de 10/09/1997.**

De fato, reza o art. 1º, *caput*, da Lei 9.494, de 10/09/1997, que disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública e dá outras providências, *verbis*:



Art. 1º Aplica-se à tutela antecipada prevista nos art. 273 e 461 do Código de Processo Civil<sup>[4]</sup> o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei n.º 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu parágrafo 4º da Lei n.º 5.021 de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei n.º 8.437, de 30 de junho de 1992.

Por seu turno, o §1º do art. 1º da Lei 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, preceitua, *verbis*:

Art. 1º [...]

§1º Não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, **quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de Tribunal.** [grifei]

Esse dispositivo deve ser interpretado à luz do que dispõe o art. 102, inciso I, alínea “d”, da Constituição Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda a Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores, o mandado de segurança e o *habeas data* **contra atos do Presidente da República**, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;[grifei]

**Desse modo, uma vez que o ato, cujos efeitos se busca suspender, está sujeito, na via do mandado de segurança, à competência do STF, não é possível a concessão da antecipação da tutela no presente caso.**

Essa é a posição pacífica do Superior Tribunal de Justiça, conforme decisão da Corte Especial desse órgão, transcrita a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA POR JUIZ FEDERAL EM AÇÃO ORDINÁRIA AJUIZADA CONTRA A UNIÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INOCORRÊNCIA.

1. O Conselho da Justiça Federal é órgão que funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça e seus atos, como se tem admitido, podem ser

29/02/2020 11:29



impugnados por meio de mandado de segurança impetrado originariamente perante esta Corte, inexistindo, contudo, fundamento legal ou constitucional que autorize excluir da parte a via processual eleita da ação ordinária.

**2. Embora competente para o julgamento da ação ordinária, o magistrado sofre efetiva limitação no exercício do poder de cautela quando o ato impugnado é de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal, por força do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 8.437/92, importando em efetiva usurpação da competência desta Corte, impugnável por meio da Reclamação prevista no artigo 105, inciso I, alínea "f", da Constituição Federal, o deferimento de tutela antecipada pelo juízo de primeiro grau quando o ato impugnado é do Conselho da Justiça Federal. Precedente da Corte Especial (Rcl nº 1.526/DF, Relator Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, in DJ 7/3/2005).**

3. Não usurpa, entretanto, a competência do Superior Tribunal de Justiça a decisão de juiz de primeiro grau que, nos autos de ação ordinária ajuizada em face da União Federal, defere a antecipação dos efeitos da tutela requerida para determinar a suspensão do desconto do imposto de renda sobre os valores recebidos a título de auxílio-creche pelo autor, já confirmada por sentença, impugnável por meio de recurso adequado, já interposto.

4. Agravo regimental improvido.(grifamos; AgRg na Rcl 4.299/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Corte Especial, DJe 15/02/2011)

No mesmo sentido: REsp 730.947/AC, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, DJe 03/08/2009; CC 14710/MA, Rel. Ministro Vicente Leal, Terceira Seção, DJ 19/05/1997; CC 19920/CE, Rel. Ministro Vicente Leal, Terceira Seção, DJ 04/08/1997; AgRg na MC 775/DF, Rel. Ministro José Arnaldo Da Fonseca, Quinta Turma, DJ 15/09/1997.

Vale ressaltar que, **ao julgar a medida cautelar na ADC 4, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do art. 1º da Lei 9.494/1997, tendo em 1º.8.2008 julgado o mérito da citada Ação Direta, pela procedência do pedido de declaração de constitucionalidade da norma apontada, por entender que o instituto da tutela antecipada é criação legal, e que, por isso, poderia o legislador modificar ou substituir seus parâmetros, sendo, pois, de admitir-se leis restritivas ao poder geral de cautela do juiz, desde que fundadas no critério de razoabilidade e que não terminem por violar o princípio do livre acesso ao Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), consoante se extrai do Informativo n. 522 daquela Corte.**

Do exposto, conclui-se que não é cabível a antecipação dos efeitos da tutela pretendida na inicial, tendo em vista a ausência dos requisitos previstos no art. 300 do novo Código de Processo Civil, bem como ante à expressa vedação contida no art. 1º, §1º, da Lei 8.437, de 30/06/1992, aplicável à espécie *ex vi* do art. 1º, *caput*, da Lei 9.494, de 10/09/1997, quanto à concessão pelo juízo de primeiro grau de medida antecipatória quando impugnado ato de autoridade sujeito, na via de mandado de segurança, à competência originária de Tribunal, conforme demonstrado alhures.



**Em segundo lugar**, conforme explicitado em tópico anterior, a presente demanda refere-se a situação abstrata, tratada no campo das possibilidades da ocorrência de um ou mais eventos descritos na inicial, sem que haja hipótese específica de incidência que revele a necessidade de afastamento do Decreto Presidencial nº 10.084/2019. Logo, tem-se que o pedido formulado não encontra adequação sob o rito da Ação Civil Pública, razão pela qual, por mais esse motivo, o requerimento deve ser indeferido por este Juízo.

**Em terceiro lugar**, porque o requerimento de tutela provisória de urgência pretende obter provimento antecipatório que determine a abstenção, sob condicionantes, da prática de um novo ato discricionário cuja atribuição foi cometida ao Poder Executivo pela Constituição. Ora, ao assim proceder, o Poder Judiciário estaria interferindo, de forma indevida, na atuação dos demais Poderes da República, em evidente violação do art. 2º da CRFB/88.

**Em quarto lugar**, porque o requerimento formulado pretende restabelecer os efeitos de norma anteriormente revogada, verdadeiro efeito repristinatório, característica ínsita às ações típicas do controle concentrado de constitucionalidade.

Finalmente, pela relevância de que se reveste, cabe transcrever a manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, por meio da **NOTA n. 00211/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU**, a respeito da questão debatida nos autos:

Trata-se do ofício nº 30/2020/SPA/MAPA encaminhado pela Secretaria de Política Agrícola - SPA/MAPA, a respeito da Ação Civil Pública - ACP proposta pelo Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Amazonas) em face da União com o objetivo de responsabilizar a União pela edição do Decreto Presidencial nº 10.084, de 5 de novembro de 2019, que revogou o Decreto 6.6961, de 17 de setembro de 2009, que instituiu o Zoneamento Agroecológico de Cana-de-açúcar - ZaeCana

O Decreto 6.6961/2009 que aprovou a A ZaeCana restringia o financiamento de instituições oficiais de crédito em projetos de implantação de unidades de produção de açúcar e etanol, tendo a cana-de-açúcar como matéria prima, quando estes não estivessem de acordo com os parâmetros estabelecidos.

Após mais de 10 (dez) anos e, com base em estudos, os Ministros de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e da Economia - ME entenderam pela necessidade de revogação do Decreto 6.6961/2009.

Segundo a SPA, o Código Florestal aprovado em 2012, o Zoneamento Ecológico e Econômico - ZEE (legislação de ordenamento territorial estadual), o Projeto de Lei nº 6077/2009, encaminhado pelo executivo tratando exclusivamente de restrições ambientais para a expansão da cana-de-açúcar, e mais recentemente a Política Pública de incentivo a expansão dos combustíveis renováveis (RENOVABIO - Lei nº 13.576 de 26 de dezembro de 2017), seriam suficientes para garantir a sustentabilidade da produção de combustíveis renováveis tendo a cana-de-açúcar como matéria prima.

29/02/2020 11:29



A área técnica, através da Nota Técnica nº 1/2020/CGAE/DCA-SPA/SPA/MAPA, informou ainda que a decisão de revogar o Decreto 6.6961/2009 foi tomada com fulcro em diversas manifestação favoráveis:

- a) o Governo do Estado da Bahia; Ofício nº 51/2019;
- b) a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF; ofício nº 107/2019/PR/GB;
- c) Federação dos Plantadores de Cana do Brasil ;
- d) União Nordestina dos produtores de Cana;
- e) Ofício nº 08 - BSB/GAB, Gabinete do Deputado Giovanni Queiroz - PDT/PA

Outrossim, segundo a Nota Técnica nº 33/2019/CGAE/DCA-SPA/SPA/MAPA, alguns estados já estavam desenvolvendo os seus **Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)**, também chamado **Zoneamento Ambiental**, com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental. Este mecanismo de gestão ambiental consiste na delimitação de zonas ambientais e atribuição de usos e atividades compatíveis segundo as características (potencialidades e restrições) de cada uma delas. O objetivo é o uso sustentável dos recursos naturais e o equilíbrio dos ecossistemas existentes.

Relata ainda que o Estado da Bahia estava contestando as restrições imposta pelo ZaeCana, uma vez que as mesmas inviabilizavam a possibilidade de atração de investimento na instalação de unidades industriais de açúcar e etanol, principalmente, nos projetos sob a supervisão da Codevasf, impedindo ganhos de produtividade com o uso racional e eficiente de água na produção canavieira.

Aduz a SPA que não havia justificativa científica ou racional para o tratamento diferenciado a produção do biocombustível tendo como matéria prima a cana-de-açúcar e a produção de etanol proveniente do milho.

Ressalta que a Lei nº 13.576/2017 (RenovaBio) é mais eficaz no controle da produção de combustíveis a partir da cana de açúcar, tendo em vista que o ZaeCana não era impeditivo para qualquer tipo de desmatamento, mesmo dentro da floresta amazônica, já que qualquer empresário com recursos próprios poderia legalmente desmatar 20% de sua área para a produção de etanol tendo a cana-de-açúcar como matéria prima.

Por fim, lembrou que a região amazônica não apresenta qualquer condições edafoclimática e de logística para a produção de cana-de-açúcar para a

29/02/2020 11:29



fabricação de açúcar e etanol.

É o que a Conjur/MAPA tem a expor até o presente momento a respeito da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Amazonas) em face da União com o objetivo de responsabilizar a União pela edição do Decreto Presidencial nº 10.084, de 5 de novembro de 2019, que revogou o Decreto 6.6961, de 17 de setembro de 2009, que instituiu o Zoneamento Agroecológico de Cana-de-açúcar - ZaeCana.

Como se nota, a revogação do Decreto anterior foi exaustivamente fundamentada em estudos realizados ao longo do tempo, assim como dispensou especial atenção às circunstâncias específicas das regiões abrangidas com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental.

Sendo assim, ausentes a probabilidade do direito invocado, assim como o *periculum in mora*, conforme demonstrado ao longo desta peça de bloqueio, de modo que o requerimento formulado deve ser indeferido, com base nas razões acima espostas.

---

## 5. DAS PROVAS

A União requer a juntada dos documentos em anexo, assim como informa que não possui outras provas a produzir, considerando que a questão é genuinamente de direito, razão pela qual requer o julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 355, inciso I, do CPC.

Rol de documentos:

1. PARECER n. 00445/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU;
2. Nota Técnica nº 1558/2019-MMA;
3. Nota SAJ nº 230 / 2019 / SASOC/SAJ/SG/PR;
4. Nota Técnica nº 146/2019/AS/SAECO/SAG;
5. Nota Técnica nº 8/2019/CGAE/DCA-SPA/SPA/MAPA;
6. PARECER SEI Nº 20/2019/COAPA/SPAMA/GABIN/SPE/FAZENDA-ME;
7. PARECER DE MÉRITO Nº 3/2019/CGAE/DCA-SPA/SPA/MAPA;
8. ANEXO DO DECRETO Nº 9.191/2017;
9. NOTA TÉCNICA Nº 12020CGAEDCA-SPASPAMAP;
10. NOTA TÉCNICA Nº 332019CGAEDCA-SPASPAMAPA;
11. Ofício 51.2019;
12. Ofício 074.2019;
13. Ofício 107.2019;
14. Ofício 180.2019
15. Of. nº 008 - BSBGAB.

Com efeito, é fundamental salientar que ainda não houve deferimento da inversão do ônus da prova requerido pelo Parquet, de modo que permanece sendo seu o ônus de demonstrar os

29/02/2020 11:29





fatos constitutivos do direito alegado em juízo, conforme dispõe o art. 373, inciso I, do CPC.

---

## 6. REQUERIMENTOS

Mercê do exposto, requer a União:

*i)* o acolhimento da preliminar suscitada, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito, conforme dispõe o art. 485, inciso VI, do CPC;

*ii)* caso ultrapassada a preliminar acima, o indeferimento do requerimento de tutela provisória e, ao final, a improcedência dos pedidos, com base na fundamentação supra.

*iii)* a manifestação expressa acerca das teses e dispositivos constitucionais e legais veiculados nesta peça defensiva.

Pede deferimento.

Manaus, 29 de fevereiro de 2020.

Diogo Marcos Machado Peres  
Advogado da União

---

### Notas

1. <sup>^</sup> *REsp 1487032/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2015, DJe 09/03/2015.*
2. <sup>^</sup> *STF, ADI 652/MA (QO), Plenário, relator: Ministro Celso de Mello, DJU 2/4/1993.*
3. <sup>^</sup> *PARECER SEI N° 20/2019/COAPA/SPAMA/GABIN/SPE/FAZENDA-ME*
4. <sup>^</sup> *Os artigos mencionados foram substituídos pelos artigos 300 e 497 do novo Código de Processo Civil, que também tratam da tutela antecipada.*

---

Documento assinado eletronicamente por DIOGO MARCOS MACHADO PERES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 369531226 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO MARCOS MACHADO PERES. Data e Hora: 29-02-2020 11:28. Número de Série: 1793286. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

29/02/2020 11:29

