



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 1012253-37.2020.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1016202-09.2019.4.01.3200
CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)
POLO ATIVO: UNIÃO FEDERAL
POLO PASSIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)
RELATOR(A): DANIEL PAES RIBEIRO



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 18 - DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO
Processo Judicial Eletrônico

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) n. 1012253-37.2020.4.01.0000

RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO (RELATOR):

A União interpõe agravo interno (fls. 116-144) da decisão (fls. 97-105) que, nos autos do agravo de instrumento que interpôs de decisão proferida em ação civil pública requerida pelo Ministério Público Federal e outros contra a União, deferiu parcialmente o pedido de tutela de urgência para o fim de suspender a decisão agravada, quanto à determinação de comunicação aos 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.

A agravante informa que, em primeiro grau, foi proferida decisão determinando a suspensão dos efeitos do Decreto n. 10.084/2019, que revogou o Decreto n. 6.961/2009, 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, até que a União comprovasse, em até 180 (cento e oitenta) dias, os estudos técnicos, a viabilidade científica e não impactante que motivou a nova legislação e a revogação da anterior, para os biomas envolvidos, impondo, também a obrigação de fazer consistente em adotar providências para que não sejam autorizadas/licenciadas atividades de plantio de cana de açúcar na região amazônica.

Alega que a ação civil pública está sendo utilizada como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, usurpando a competência do STF, já que o pedido principal da lide é o



controle abstrato de constitucionalidade, no caso, a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n. 10.084/2019, ocorrendo, assim, a incompetência do juízo para a apreciação da lide, matéria de ordem pública que pode ser conhecida no agravo de instrumento.

Afirma que a decisão proferida nestes autos "está obstando o financiamento público federal da produção de cana-de-açúcar voltada para a produção de biocombustível, que é vocacionada economicamente para a preservação da vegetação nativa, principalmente a partir da política incentivadora do RenovaBio, e **não vetor de desmatamento**" (fl. 119).

Aduz que "após a edição do Decreto nº 6.961/2009 (revogado), o regime jurídico relacionado foi totalmente modificado, com destaque para a Política Nacional de Biocombustíveis – RenovaBio, instituída pela Lei n. 13.576/2017, que premia a sustentabilidade dos biocombustíveis brasileiros", sendo que "a unidade produtora de biocombustível que desmatar um único hectare para a produção ficará excluída dos benefícios do programa, perdendo competitividade e sendo obrigada a sair do mercado" (fl. 127).

Diz que houve a superação do Decreto n. 6.961/2009 e da sua política restritiva, pelos supervenientes mecanismos incentivadores à proteção e à conservação ambiental, trazidos pela legislação superveniente do Código Florestal e do RenovaBio.

Argumenta que "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. 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" (fl. 128), razão pela qual estariam atendidos os princípios da prevenção e da precaução.

Sustenta a inexistência dos requisitos para deferimento da liminar em primeira instância, razão por que postula, ao final, o provimento do recurso para que a decisão agravada seja revogada.

O Ministério Público Federal apresentou resposta ao recurso (fls. 195-228).

O Estado da Bahia apresentou pedido de intervenção anômala no feito, alegando "*interesse econômico manifesto*" (fls. 230-258), e defendendo as razões do recurso da União, postulando pelo provimento do agravo interno e, conseqüentemente, do agravo de instrumento, revogando-se, integralmente, a decisão agravada.

É o relatório.

Des. Federal DANIEL PAES RIBEIRO

Relator

VOTO - VENCEDOR



VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO (RELATOR):

Cuida-se de agravo interno interposto pela União em face da decisão que deferiu parcialmente o pedido de antecipação da tutela recursal, para suspender a decisão agravada, quanto à determinação de comunicação aos 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.

Examino o pedido de intervenção do Estado da Bahia no feito.

Entendo que o pleito encontra amparo no parágrafo único do art. 5º da Lei n. 9.469/1997, segundo o qual: "As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes".

Defiro, pois, o pedido de ingresso do Estado da Bahia no feito, nos termos expostos.

Passando ao exame do recurso, rejeito a preliminar de inadequação da via eleita, ao argumento de que a ação civil pública estaria sendo utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. Há de se registrar que os efeitos alcançados com o deferimento da tutela de urgência, suspendendo o Decreto em questão, não têm o condão por si só de descaracterizar a natureza da ação civil pública, de modo a lhe dar contornos de ação direta de inconstitucionalidade e, por conseguinte, firmar a competência do Supremo Tribunal Federal para examinar a questão.

Com efeito, ao que se depreende dos autos, trata-se de ação civil pública na qual se questiona a legitimidade do Decreto n. 10.084/2019, que revogou o Decreto n. 6.961/2009, 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.

Sustenta o Ministério Público Federal que a revogação do Decreto n. 6.961/2009 tem o potencial de prejudicar o meio ambiente e mostra-se incompatível com as leis ambientais em vigor e a Constituição Federal, considerando que não precedida de estudos de impactos ambientais relacionados à liberação do plantio de cana de açúcar na região da Amazônia e do Pantanal, biomas especialmente protegidos pela Constituição



Federal, em clara violação aos princípios da vedação ao retrocesso ambiental, da precaução e da prevenção.

Posta a questão nestes termos, não estando o objeto da pretensão relacionado ao pedido de inconstitucionalidade do ato normativo, mas à tutela do meio ambiente, atuando o ora agravado na forma prevista no art. 25, inciso IV, alínea a, da Lei n. 8.625/1993, que diz incumbir ao Ministério Público Federal promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, incide, na espécie, o entendimento jurisprudencial de que se mostra legítima a “utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal” (STF: Rcl n. 1.733 – Relator Ministro Celso de Mello – DJ de 01.12.2000).

Ademais, cuida-se, no caso, de decreto que se refere ao previsto nos arts. 22 e 48, inciso III, da Lei n. 8.171/1991, que “fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal”.

Nesse contexto, diante da sua natureza regulamentar, não é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade, consoante entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao mérito da discussão, melhor sorte não assiste à parte agravante.

Vale transcrever parte da decisão ora agravada:

Ultrapassada a questão, verifico que o Decreto n. 6.961/2009, cuja revogação, segundo o autor da ação civil pública, acarreta danos e riscos ambientais à Amazônia e outro biomas protegidos, foi editado, tendo em vista o disposto nos arts. 22 e 48, inciso III, da Lei n. 8.171/1991; no art. 4º, inciso VI, da Lei n. 4.595/1964; e nos arts. 3º, inciso IV, 4º e 14, da Lei n. 4.829/1965, dispositivos legais relacionados à aplicação de recursos pelo Poder Público em atividades agrícolas e ao crédito rural.

Assim, o aludido Decreto, editado em 2009, dispôs que:

Art. 1º Fica aprovado o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar no Brasil, a partir da safra 2009/2010, conforme Anexo.

Art. 2º As revisões posteriores do zoneamento de que trata o art. 1º, inclusive com a atualização da base de dados, ficam a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 3º O Conselho Monetário Nacional estabelecerá as condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial à produção e industrialização de cana-de-açúcar, açúcar e biocombustíveis.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.



O Anexo do Decreto, por sua vez, traça os parâmetros e metodologia utilizados na elaboração do zoneamento agroecológico da cana de açúcar, constituindo, assim, um estudo coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, tendo como objetivo geral, consoante ali consignado, “fornecer subsídios técnicos para formulação de políticas públicas visando a expansão e produção sustentável de cana-de-açúcar no território brasileiro”, tendo surgido “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 de uso sustentável”.

Conforme extraído do texto aprovado, o estudo em questão, a fim de indicar e espacializar o potencial das terras para a expansão da cultura da cana de açúcar, levou em consideração a aptidão climática e pedológica (do solo) para o plantio da cultura, abrangendo o estudo realizado “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”.

Delineado o arcabouço do ato normativo em questão, pois, convém esclarecer que o Decreto não vedava o cultivo da cana de açúcar nas áreas abrangidas pelos Biomas Amazônia, Pantanal e Bacia do Alto Paraguai, não trazendo qualquer comando que proibisse o licenciamento e o cultivo nas mencionadas áreas, na medida em que apenas aprovava um estudo que serviria como instrumento para viabilizar a expansão da cultura da cana de açúcar mediante o financiamento com recursos públicos, razão pela qual sua revogação, por si só, não autoriza o plantio indiscriminado nas regiões da Amazônia e do Pantanal.

A todo modo, o zoneamento agroecológico da cana de açúcar mostra-se um mecanismo delimitador para concessão de financiamento público.

A propósito, foi editada a Resolução n. 3.813/2009, que condiciona o crédito rural para expansão da produção e industrialização da cana de açúcar ao zoneamento agroecológico e veda o financiamento da expansão do plantio nos Biomas Amazônia e Pantanal e Bacia do Alto Paraguai, entre outras áreas.

Nesse aspecto, é certo que, em razão da restrição decorrente do zoneamento agroecológico aprovado pelo Decreto n. 6.961/2009 há um desestímulo ao plantio da cana de açúcar nas regiões não contempladas com o financiamento público, o que, se não impede totalmente, representa manifestamente um fator de redução dos riscos e danos ambientais nas áreas abrangidas pelos Biomas.

Posta a questão nestes termos, tendo o meio ambiente proteção constitucional delineada no art. 225, sendo atribuído ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação, submetendo-se, pois, ao princípio da precaução, é de se manter a tutela de urgência, no ponto em que determina a suspensão dos efeitos do Decreto n. 10.084/2019, à míngua de apresentação de novo estudo de zoneamento agroecológico da cana de açúcar.

De fato, é relevante a argumentação da parte agravante de que os estudos realizados há mais de 10 (dez) anos, diante do surgimento de novas tecnologias, as quais possibilitam o cultivo de áreas antes consideradas inaptas, mostram-se defasados, o que, no entanto, motiva a sua atualização e não a sua revogação, de modo a possibilitar o fomento de empreendimentos em todo o território nacional sem levar em consideração os respectivos impactos ambientais.



Por fim, como já registrado anteriormente, não havendo no Decreto n. 6.961/2009, qualquer vedação ao licenciamento de áreas para o plantio de cana de açúcar, matéria do qual não cuidou, e nem mesmo se confundindo o Bioma Amazônia com a Amazônia Legal, merece reforma a decisão agravada no que se refere à determinação de proibição de autorização/licenciamento das atividades de plantio de cana de açúcar pelos órgãos ambientais federal, estaduais e municipais (da Amazônia Legal).

Ante o exposto, não havendo razões para alterar os fundamentos da decisão ora agravada, nego provimento ao agravo interno.

É o meu voto.

Des. Federal DANIEL PAES RIBEIRO

Relator

DEMAIS VOTOS



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 18 - DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO
Processo Judicial Eletrônico

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) n. 1012253-37.2020.4.01.0000



E M E N T A

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DEFESA DO MEIO AMBIENTE. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO DECRETO N. 10.084/2019, QUE REVOGOU O DECRETO N. 6.961/2009. ZONEAMENTO AGROECOLÓGICO DA CANA DE AÇÚCAR. NECESSIDADE DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE VIABILIDADE CIENTÍFICA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PARCIAL CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA. AGRAVO INTERNO. DESPROVIMENTO.

1. A ação civil pública, no caso, não está sendo utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, uma vez que o objeto da pretensão não está relacionado com o pedido de inconstitucionalidade do ato normativo, mas sim à tutela do meio ambiente, atuando o Ministério Público Federal, ora agravado, na forma prevista no art. 25, inciso IV, alínea a, da Lei n. 8.625/1993.
2. Em razão da restrição decorrente do zoneamento agroecológico aprovado pelo Decreto n. 6.961/2009, há um desestímulo ao plantio da cana de açúcar nas regiões não contempladas com o financiamento público, o que, se não impede totalmente, representa manifestamente um fator de redução dos riscos e danos ambientais nas áreas abrangidas pelos Biomas.
3. Tendo o meio ambiente proteção constitucional delineada no art. 225, sendo atribuído ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação, submetendo-se, pois, ao princípio da precaução, é de se manter a tutela de urgência, no ponto em que determina a suspensão dos efeitos do Decreto n. 10.084/2019, à míngua de apresentação de novo estudo de zoneamento agroecológico da cana de açúcar.
4. Não havendo no Decreto n. 6.961/2009 qualquer vedação ao licenciamento de áreas para o plantio de cana de açúcar, matéria do qual não cuidou, nem mesmo se confundindo o Bioma Amazônia com a Amazônia Legal, merece reforma a decisão agravada no que se refere à determinação de proibição de autorização/licenciamento das atividades de plantio de cana de açúcar pelos órgãos ambientais federal, estaduais e municipais (da Amazônia Legal).
4. Agravo interno a que se nega provimento.

A C Ó R D Ã O

Decide a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno.
Brasília, 7 de junho de 2021.

Desembargador Federal DANIEL PAES RIBEIRO
Relator

