



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL  
Seção Judiciária do Amazonas  
7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM

**PROCESSO:** 1016202-09.2019.4.01.3200

**CLASSE:** AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

**POLO ATIVO:** Ministério Público Federal (Procuradoria)

**POLO PASSIVO:** UNIÃO FEDERAL

**SENTENÇA**

**I - RELATÓRIO**

O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou Ação Civil Pública em face da União. O autor alega, em resumo, o seguinte: (a) que a União, ao editar o Decreto n. 10.084/2019, revogou o Decreto n. 6.961/2009, o qual estabelecia o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, vedando seu plantio em áreas sensíveis como a Amazônia e o Pantanal; (b) que a revogação do referido decreto foi realizada sem a realização de estudos técnicos adequados, em afronta ao princípio da precaução e à vedação do retrocesso ambiental; (c) que tal medida implica risco de danos ambientais graves e irreversíveis, afetando diretamente biomas protegidos; (d) que o impacto ambiental da medida é potencialmente extenso, considerando-se a área dos biomas Amazônia e Pantanal.

Com base nesses fatos, requereu: (a) em sede de tutela de urgência, a suspensão imediata dos efeitos do Decreto n. 10.084/2019; (b) a condenação da União à obrigação de realizar estudos ambientais prévios específicos para eventual nova regulamentação sobre o tema; (c) a condenação da União ao ressarcimento de danos materiais e implementação de medidas compensatórias ambientais; (d) a condenação da União ao pagamento de indenização por dano moral coletivo ambiental.

Foi proferida decisão liminar (id 219693893) determinando: (a) a suspensão dos efeitos do Decreto n. 10.084/2019; (b) a manutenção da proteção ambiental prevista no Decreto n. 6.961/2009, até ulterior deliberação.

A União apresentou contestação (id 186223464) argumentando: (a) preliminarmente, a carência de ação, por inadequação da via eleita, por entender que o pedido do MPF configura controle concentrado de constitucionalidade; (b) a constitucionalidade do Decreto n. 10.084/2019, sustentando tratar-se de política pública legítima; (c) a inexistência de retrocesso ambiental, pois o Código Florestal e demais normas de proteção ambiental permanecem vigentes; (d) que não houve demonstração de dano concreto ou de nexo de causalidade entre a revogação do decreto e danos ambientais efetivos; (e) a impossibilidade de responsabilização objetiva da União na hipótese dos autos; (f) a inexistência de dano moral coletivo passível de indenização.

Foi proferida decisão (id 623669884) rejeitando a preliminar de carência de ação arguida pela União.

O Estado da Bahia requereu seu ingresso no feito na qualidade de interveniente anômalo, alegando relevante interesse econômico.



Foi proferida decisão (id 1284772771) indeferindo o pedido de intervenção anômala do Estado da Bahia, sob o fundamento de que a presente demanda possui delimitação territorial restrita aos biomas Amazônia e Pantanal, não atingindo o território do referido ente federado.

Encerrada a fase de instrução, o Ministério Público Federal apresentou alegações finais (Id 1422467257) refutando os argumentos da União e destacando: (a) a ausência de estudos ambientais prévios que justificassem a revogação do Decreto n. 6.961/2009; (b) a violação dos princípios da precaução, prevenção e vedação do retrocesso ambiental; (c) a necessidade de manutenção da tutela de urgência concedida; (d) a procedência integral dos pedidos iniciais.

A União apresentou alegações finais (id 1484922888) reiterando: (a) a inexistência de interesse de agir do MPF; (b) a legitimidade do Decreto n. 10.084/2019, fundado em política pública regular; (c) a ausência de dano ambiental concreto e de nexo de causalidade; (d) a inexistência de responsabilidade civil objetiva aplicável no caso; (e) a improcedência dos pedidos de condenação em danos materiais e morais coletivos.

Os autos vieram conclusos para sentença, após o encerramento da instrução e apresentação de alegações finais pelas partes.

É o relatório. Passo a fundamentar e decidir (art. 93, IX, da Constituição Federal).

## II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, cabe analisar o **pedido de suspensão dos efeitos do Decreto presidencial** n. 10.084/2019, de 5 de novembro de 2019.

Sustenta a União que a presente ação civil pública, tal como formulada, visa em verdade o exercício de controle concentrado de constitucionalidade do Decreto n. 10.084/2019, pretensão incompatível com o instrumento processual eleito pelo autor.

Com razão a parte ré.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a ação civil pública, ainda que dotada de amplo espectro de proteção de direitos difusos e coletivos, não pode ser utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) ou de outros instrumentos próprios de controle concentrado de constitucionalidade.

Com efeito, o objeto imediato da presente ação reside na inconstitucionalidade, em caráter geral e abstrato, do Decreto n. 10.084/2019, sob o argumento de que sua **edição violaria o princípio constitucional da vedação ao retrocesso ambiental** (art. 225 da CF/88) **e os princípios da prevenção e da precaução**.

A jurisprudência do STF já assentou que o controle de constitucionalidade de normas com efeitos erga omnes e eficácia vinculante não pode ser realizado pela via difusa quando **ausente situação concreta** de lesão ou ameaça de lesão a direito (STF, Reclamação 19662/MT).

No caso dos autos, o Ministério Público Federal não trouxe elementos que caracterizem situação fática concreta de lesão a direitos ou de ameaça atual e efetiva a bem ambiental determinado, limitando-se a impugnar o ato normativo em tese.

O objeto dessa ação é um ato normativo de caráter geral e abstrato, **sem destinatários individualizados**, que dispõe sobre políticas públicas de desenvolvimento agroindustrial em escala nacional, vinculadas à produção de cana-de-açúcar e aos parâmetros de concessão de crédito público.

Conforme orientação consolidada do Supremo Tribunal Federal, os atos normativos primários de caráter geral e abstrato, como leis e decretos, estão sujeitos ao controle concentrado de constitucionalidade, exercido exclusivamente pelas vias processuais previstas na Constituição Federal — notadamente a ação direta de



inconstitucionalidade (ADI) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

No mesmo sentido, a Corte declarou a inconstitucionalidade do Decreto 10.003/2019, que alterou as normas sobre a Constituição e o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda) e destituiu todos os seus membros, no curso dos seus mandatos:

Direito da criança e do adolescente. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019.** Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. Procedência parcial do pedido. (...) Tese: “É **inconstitucional** norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (STF. ADPF 622, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 21.05.2021) (grifamos).

Mais recentemente (2024), e também em matéria ambiental, o STF referendou medida cautelar na ADPF 935 e suspendeu a eficácia de dispositivos do Decreto 10.935/2022, norma que regulamenta a proteção das cavidades naturais subterrâneas no território nacional. Isso porque, embora formalmente editado com o propósito de regulamentar a Lei 6.938/1981 — que institui a Política Nacional do Meio Ambiente — o referido decreto acabou por introduzir inovações no ordenamento jurídico que **afrontaram diretamente preceitos constitucionais de tutela do meio ambiente**.

Por outro lado, o controle difuso de constitucionalidade, viável no âmbito da ação civil pública, pressupõe a existência de *situação concreta de lesão ou ameaça de lesão a direito*, apta a ensejar o exame da constitucionalidade do ato normativo como questão **prejudicial** ou antecedente à solução do caso.

No presente feito, não há situação concreta individualizada a ser apreciada. Não se cuida de conduta administrativa específica, tampouco de ato de aplicação do decreto a determinado projeto ou empreendimento que tenha causado dano ambiental certo e determinado.

Dessa forma, impõe-se reconhecer a inadequação da via eleita, uma vez que a pretensão deduzida equivale, na prática, a um pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto n. 10.084/2019 em abstrato, matéria estranha ao controle difuso e incompatível com a ação civil pública.

Com relação ao pedido de **danos materiais**, nos termos do art. 14, §1º, da Lei 6.938/1981, a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva, fundada na teoria do risco integral. Todavia, tal responsabilidade **pressupõe, necessariamente, a ocorrência de um dano ambiental efetivo e a demonstração do nexo causal entre a conduta do agente e o resultado lesivo**.

No presente caso, verifica-se que o Ministério Público Federal não trouxe aos autos comprovação de dano ambiental **concreto** decorrente da revogação do Decreto n. 6.961/2009.

O MPF não logrou demonstrar, nos autos, que a revogação do zoneamento tenha provocado concretamente **danos ambientais determinados**, tampouco que exista nexo de causalidade direto entre o ato normativo impugnado e eventuais degradações ambientais apontadas em estudos científicos de caráter geral.

Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a responsabilidade civil objetiva do Estado por ato normativo geral e abstrato somente se configura em hipóteses excepcionais, quando houver demonstração inequívoca de dano concreto e de nexo causal direto.

No mais, verifica-se que o MPF sequer trouxe quantificação, ainda que de forma aproximada, do alegado dano material. Nesse aspecto, o sistema processual civil pátrio estabeleceu que o pedido deve ser **certo e determinado**, nos termos do art. 323 e 324, ambos do CPC. De forma excepcional, o ordenamento jurídico admite a formulação de pedido genérico, nos termos do art. 324. Todavia, além de não ser necessária a comprovação de fato novo após ajuizamento desta ação, já era possível mensurar a totalidade dos impactos na fase inicial ou, ao menos, durante a instrução probatória. O Ministério Público Federal, todavia, não delimitou os possíveis danos interinos ou irreversíveis.



Nestes termos, vejamos trecho do voto da Min. Nancy Andrighi, Relatora do REsp Nº 1.534.559 - SP:

(...) Todavia, o pedido não pode ser vago, a ponto de prejudicar a defesa do réu. **Não basta ao autor requerer “indenização por dano material”; é necessário que seu pedido contenha especificações mínimas que permitam ao réu identificar corretamente a pretensão do autor e, além disso, impugnar os elementos e critérios do cálculo a ser futuramente realizado, seja na fase de conhecimento ou liquidação.** (...) Não indicou o recorrente, contudo, em que consiste o invocado dano material, apontando critérios que permitam mensurá-lo oportunamente. Essa circunstância, além de tornar excessivamente incerto o objeto da ação, acarreta **inegável embaraço ao exercício do direito de defesa pelo réu**, frustrado que está de atacar, precisamente, a pretensão autoral, na forma prevista no art. 300 do CPC/73 (...).

No que se refere especificamente ao pedido de indenização por **dano moral coletivo**, este igualmente não prospera.

Como já assinalado, inexistente dano ambiental concreto e determinado, descabe a indenização por dano moral coletivo, notadamente quando o ato reputado lesivo consiste em ato normativo geral e abstrato, sem destinatários específicos ou impacto direto e imediato sobre a coletividade.

Nesse sentido, não há como acolher pedido genérico na presente ação civil pública:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. NULIDADE DE TÍTULOS E CANCELAMENTO DE MATRÍCULAS. INÉPCIA DA INICIAL. DANOS AMBIENTAIS E MORAIS COLETIVOS. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL E PROVAS MÍNIMAS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RECURSO DESPROVIDO. 1. Apelação interposta pelo Estado do Pará contra sentença que extinguiu ação civil pública em razão da perda superveniente de interesse processual quanto ao pedido de declaração de nulidade de títulos e cancelamento de matrículas e registros, reconheceu a inépcia da inicial quanto ao pedido de indenização por danos ambientais e morais coletivos, e julgou improcedentes os pedidos remanescentes. 2. Há duas questões em discussão: a) se a perda superveniente do objeto quanto ao pedido de nulidade dos títulos e cancelamento das matrículas foi corretamente reconhecida e b) se a inépcia da inicial quanto ao pedido de ressarcimento por danos ambientais e morais coletivos foi devidamente fundamentada. 3. Quanto ao pedido de nulidade dos títulos e cancelamento das matrículas, a sentença corretamente reconheceu a perda superveniente de objeto, uma vez que o Conselho Nacional de Justiça já havia determinado administrativamente o cancelamento dos registros imobiliários, tornando desnecessária a intervenção jurisdicional. 4. Em relação aos pedidos de ressarcimento por danos ambientais e morais coletivos, a inicial foi corretamente indeferida, já que aborda com ênfase a apropriação de terras e titulação de imóveis e, **apenas como pano de fundo e de modo extremamente genérico, possíveis danos ambientais e/ou morais coletivos. A ausência de descrições e indícios mínimos e claros de danos específicos inviabiliza o acolhimento de pedidos indenizatórios** (TRF-1, REO: 00002906720174013908, Rel. Des. Fed. Daniele Maranhão Costa, julgado em 15/03/2023; TRF-2, APELREEX: 00006514720114025111, Rel. Guilherme Diefenthaler, julgado em 26/09/2017). 5. Apelação desprovida (AC 0006677-95.2012.4.01.3901, DESEMBARGADOR FEDERAL RAFAEL PAULO SOARES PINTO, TRF1 - DÉCIMA-PRIMEIRA TURMA, PJe 04/02/2025) (grifamos).

No caso dos autos, ausentes tais requisitos, não há como imputar responsabilidade civil à União.



### III - DISPOSITIVO

Ante o exposto:

a) com fulcro no inciso VI do art. 485 do CPC, julgo extinto, sem resolução do mérito, o pedido de suspensão do Decreto Presidencial n. 10.084/2019;

b) com fulcro no inciso I do art. 487 do CPC, julgo **improcedentes** os pedidos de danos morais e materiais formulados na petição inicial.

Sem condenação em honorários e custas (STJ, EAREsp 962.250/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, julgado em 15/08/2018, DJe 21/08/2018).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Brasília (DF), data da assinatura eletrônica.

**MAÍRA MICAÉLE DE GODOI CAMPOS**

Juíza Federal Substituta em auxílio

