

Opinião: Limites ao uso do fogo nas práticas agropastoris ou florestais

Além da autorização para supressão vegetal e da outorga de uso de recursos hídricos, existem outros atos administrativos autorizativos ambientais que guardam relação direta com o licenciamento ambiental. É o caso da autorização para a queima controlada, a qual permite o uso do fogo nas práticas agropastoris ou florestais na zona rural sob determinadas condições. A propósito, a *Revista de Direito da Cidade* publicou recentemente o artigo científico [“Limites ao uso do fogo \(queima controlada\) no canavial e em outras práticas agropastoris ou florestais”](#), também de nossa autoria.

A autorização para o uso controlado do fogo é uma atividade disseminada em praticamente todas as regiões do país, conquanto a maior parte do seu uso seja voltado ao cultivo da cana-de-açúcar. Esse procedimento costuma ser de competência dos órgãos estaduais de meio ambiente, aos quais cabe verificar se estão sendo observadas as exigências técnicas estabelecidas pelo Decreto 2.661/98, o qual regulamenta a prática. Nesse diapasão, cabe citar a estipulação da faixa de segurança de mil metros em relação aos aglomerados urbanos ou a possibilidade de haver orientações técnicas adicionais relativas às peculiaridades locais e climáticas, dentre outras[1].

O espaço para a discricionariedade técnica do órgão ambiental nesse caso é inegável. Nada impede, no entanto, que o Estado legisle sobre a matéria, haja vista a competência concorrente prevista no artigo 24, IV, parágrafo 2º da Lei Fundamental. Por outro lado, é possível a revisão da autorização, seja por suspensão ou por cancelamento do ato administrativo, quando houver razões de força maior ou descumprimento da legislação (artigos 14 e 15). A Portaria 345/99 do Ministério do Meio Ambiente também faz exigências em relação ao uso controlado do fogo no corte da cana-de-açúcar (artigos 3º, 4º e 5º).

Essa é uma autorização independente, específica e de caráter sazonal, uma vez que a própria prática é marcada pela eventualidade e pela sazonalidade, não se confundindo com o licenciamento ambiental nem se sujeitando, por si só, à exigência de EIA/RIMA. O entendimento é que, afóra o desrespeito à discricionariedade técnica do órgão e ao princípio da legalidade, essa exigência seria inconstitucional por força do inciso VI do artigo 170 da Lei Maior, segundo o qual a defesa do meio ambiente deve acontecer por meio de tratamento proporcional aos impactos ambientais gerados[2].

O uso controlado e condicionado do fogo é utilizado desde tempos imemoriais, sendo exemplo disso as coivaras que os índios faziam antes mesmo da chegada dos europeus no continente americano[3]. Já regulamentado nos Códigos Florestais anteriores (de 1934 e de 1965)[4], o instituto foi mantido pelo novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), cujo artigo 38 previu o uso de mecanismo inclusive em Unidades de Conservação. É possível ainda o uso para fins fitossanitários, mormente para evitar o desenvolvimento de espécies indesejáveis (animais ou vegetais) à agricultura e à pecuária e de pesquisa científica e tecnológica.

A despeito de sua previsão legal e de sua regulamentação por decreto, a queima foi objeto de contestação judicial por parte do Ministério Público e de algumas organizações não governamentais em alguns estados. Por conta disso, a discussão acabou chegando ao Supremo Tribunal Federal, que decidiu no Recurso Extraordinário com Repercussão Geral 586.224 pela constitucionalidade do uso do fogo para

toda e qualquer atividade agrossilvipastoril, conquanto ocorra autorização prévia do órgão ambiental competente[5]. Na decisão consta ainda que aos setores econômicos interessados incumbe tentar construir a gradual extinção da prática, desde que haja viabilidade técnica e econômica para tanto e ressalvadas as pequenas propriedades rurais.

A suprema corte entendeu que os aspectos positivos são mais representativos, como a diminuição dos acidentes de trabalho, a diminuição do acúmulo de gás metano, a diminuição da incidência de pragas e a diminuição do uso de pesticidas e fungicidas. Afora isso, existe também a dimensão social, uma vez que a mecanização — desejada pelo setor sucroalcooleiro em razão de vantagens econômicas — ameaça milhares de empregos. Quanto aos impactos negativos, a exemplo da piora da qualidade do ar e da eventual possibilidade da perda de controle do fogo, a compreensão foi que é possível minorá-los ou evitá-los por meio de medidas precaucionais.

Em igual diapasão, em 2015 o Superior Tribunal de Justiça publicou a Tese de Direito Ambiental n. 6, segundo a qual “o emprego de fogo em práticas agropastoris ou florestais depende necessariamente de autorização do Poder Público”. Isso implica dizer que a matéria se encontra devidamente pacificada, não havendo mais dúvidas sobre a sua legalidade e constitucionalidade. Foi nesse contexto que o Tribunal Regional Federal da 3ª Região uniformizou o entendimento pela competência do órgão estadual de meio ambiente, pela não exigência de EIA/Rima e pela legalidade da prática[6].

[1] Art. 1º. É vedado o emprego do fogo: I – nas florestas e demais formas de vegetação; II – para queima pura e simples, assim entendida aquela não carbonizável, de a) aparas de madeira e resíduos florestais produzidos por serrarias e madeireiras, como forma de descarte desses materiais; b) material lenhoso, quando seu aproveitamento for economicamente viável; III – numa faixa de: a) quinze metros dos limites das faixas de segurança das linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica; b) cem metros ao redor da área de domínio de subestação de energia elétrica; c) vinte e cinco metros ao redor da área de domínio de estações de telecomunicações; d) cinquenta metros a partir de aceiro, que deve ser preparado, mantido limpo e não cultivado, de dez metros de largura ao redor das Unidades de Conservação; e) quinze metros de cada lado de rodovias estaduais e federais e de ferrovias, medidos a partir da faixa de domínio; IV – no limite da linha que simultaneamente corresponda: a) à área definida pela circunferência de raio igual a seis mil metros, tendo como ponto de referência o centro geométrico da pista de pouso e decolagem de aeródromos públicos; b) à área cuja linha perimetral é definida a partir da linha que delimita a área patrimonial de aeródromo público, dela distanciando no mínimo dois mil metros, externamente, em qualquer de seus pontos. § 1º Quando se tratar de aeródromos públicos que operem somente nas condições visuais diurnas (VFR) e a queima se realizar no período noturno compreendido entre o por e o nascer do Sol, será observado apenas o limite de que trata a alínea "b" do inciso IV. § 2º Quando se tratar de aeródromos privados, que operem apenas nas condições visuais diurnas (VFR) e a queima se realizar no período noturno, compreendido entre o por e o nascer do Sol, o limite de que trata a alínea "b" do inciso IV será reduzido para mil metros. § 3º Após 9 de julho de 2003, fica proibido o uso do fogo, mesmo sob a forma de queima controlada, para queima de vegetação contida numa faixa de mil metros de aglomerado urbano de qualquer porte, delimitado a partir do seu centro urbanizado, ou de quinhentos metros a partir do seu perímetro urbano, se superior. Ver também os arts. 4º e 10.

[2] Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MPF.

COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. QUEIMA CONTROLADA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. LICENÇA AMBIENTAL CONCEDIDA PELO ÓRGÃO ESTADUAL. IBAMA COMPETÊNCIA SUPLETIVA. (...) 7. A Constituição Federal, no inciso IV, § 1º, do artigo 225, previu, portanto, que a exigência de realização de estudo prévio de impacto ambiental estaria condicionada à reserva de lei. Por sua vez, o parágrafo único do artigo 27 do revogado Código Florestal dispôs que "é proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação", ressaltando-se que "se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução". Assim, a lei federal não previu a necessidade da realização de prévio estudo de impacto ambiental no caso da "queima controlada", mas apenas, por decreto, de prévia vistoria no caso de solicitação de autorização para o uso do fogo em áreas "que contenham restos de exploração florestal [...] limítrofes às sujeitas a regime especial de proteção, estabelecido em ato do poder público" (...) Apelação Cível n. 0001063-45.2008.4.03.6116/SP. Processo n. 2008.61.16.001063-9/SP. TRF-3. RELATOR: Desembargador Federal NERY JUNIOR. REL. ACÓRDÃO: Desembargador Federal CARLOS MUTA. Publicado em 23.01.2018.

[3] A coivara é uma prática tradicional indígena, também utilizada por outras populações tradicionais, que consiste na derrubada e na queima da floresta nativa para o desenvolvimento de agricultura itinerante, a qual será interrompida depois de alguns anos tendo em vista o descanso do solo.

[4] Art. 22 do Código Florestal de 1934 (Decreto 23.793/34) e art. 27 do Código Florestal de 1965 (Lei 4.771/65).

[5] "(...) RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, §1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. (...) 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. (...) 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para

regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia” (STF, Pleno, RE-RG 586.224/SP, rel. Min. Luiz Fux, j. em 5.03.2015, DJe 7.05.2015).

[6] O Tribunal Regional Federal da 3ª Região prolatou interessantes decisões sobre a matéria, cabendo destacar os seguintes casos: i) Embargos de Declaração em Apelação/Remessa Necessária n. 0011027-50.2008.4.03.6120/SP. Processo n. 2008.61.20.011027-5/SP. RELATORA: Desembargadora Federal DIVA MALERBI. Publicado em: 19.03.2018, ii) Apelação Cível n. 0002615-76.2007.4.03.6117/SP. Processo n. 2007.61.17.002615-9/SP. RELATORA: Desembargadora Federal DIVA MALERBI. Publicado em: 19.03.2018 e iii) Apelação Cível n. 0001063-45.2008.4.03.6116/SP. Processo n. 2008.61.16.001063-9/SP. TRF-3. RELATOR: Desembargador Federal NERY JUNIOR. REL. ACÓRDÃO: Desembargador Federal CARLOS MUTA. Publicado em 23.01.2018. Cumpre destacar parte do primeiro acórdão: “(...) 2. Pelo RE 586.224/SP, houve declaração de inconstitucionalidade de lei municipal que vedava, por completo, a prática da queima de cana-de-açúcar, dada a sua incompatibilidade com lei estadual – no caso, a Lei Paulista nº 11.241/2002 – que impõe a respectiva eliminação, mas de forma gradativa, até o ano de 2031. Esse julgado avançou no tema, reconhecendo que a eliminação gradual da prática de queima, contraposta à respectiva eliminação abrupta, surge como o meio mais adequado de compatibilização de interesses relativos à dignidade humana, saúde e proteção ao trabalho, entre o mais. 3. Também o E. Superior Tribunal de Justiça, ao se debruçar sobre o tema da queima da cana-de-açúcar, já se posicionou no sentido de que tal prática, embora inflija certos danos ambientais, não é ilegal, se realizada com amparo em autorizações expedidas pelos órgãos ambientais competentes, como no caso ora sob exame, a CETESB (AgRg no AREsp 48.149/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe: 17/04/2012). 4. Merece registro, ainda, a jurisprudência pacífica do E. Tribunal de Justiça de São Paulo, no sentido de que o art. 27 da Lei 4.771/65 (antigo Código Florestal) permitia o emprego do fogo em práticas agropastoris, se precedida de permissão do Poder Público, disposição essa que, em essência, foi repetida pela novel Codificação Florestal (Lei nº 12.651/12), no seu art. 38, inciso I, a qual estabeleceu que, em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, este será possível mediante prévia aprovação do órgão estadual ambiental competente do Sisnama, para cada imóvel rural ou de forma regionalizada, que estabelecerá os critérios de monitoramento e controle (TJSP; Apelação 4010911-86.2013.8.26.0506; Rel. Des. Eutálio Porto; 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; j. em 10/03/2016; Apelação 0007768-15.2010.8.26.0070; Rel. Des. Torres de Carvalho; 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; j. em 24/04/2014)” (...).

Date Created

04/01/2019