



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da 10ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre:

○ **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, através da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, com sede na Rua Santana, 440, 5º andar, nesta Capital, onde receberá intimações, forte no art. 127, *caput*, e no art. 129, II e III, ambos da Constituição Federal; no art. 1º, I, e art. 5º, I, ambos da Lei 7.347/85; e no art. 92, II, da Lei 8.078/90, aplicável por força do art. 21 da LACP; com base no anexo Inquérito Civil nº 043/2010, vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO LIMINAR**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

contra o **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Praça Marechal Deodoro, nesta Capital, devendo ser citado na pessoa do Sr. Procurador-Geral do Estado (art. 117, § único, da Constituição Estadual), com gabinete na Av. Borges de Medeiros, nº 1501, 11º andar, nesta Capital, com base nos seguintes fundamentos:

**I - RESUMO DA DEMANDA**

A presente ação civil pública tem por objeto a declaração da ilegalidade da permissão, pelo Poder Público, do uso de fogo controlado como medida fitossanitária de combate ao Cascudo Serrador da Acácia Negra, uma vez que a atual realidade fática e jurídica não mais justifica o emprego de queimadas, mormente em razão da existência de tecnologias mais limpas para a exploração econômica da acacicultura.

Como corolário da declaração pretendida, tem-se que deve ser desconsiderada, porque antijurídica, a previsão contida na parte final do art. 2º da Lei Estadual nº 9.482/91, anulada a Portaria Conjunta SEMA/SEAPA nº 65/2010, bem



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

como seja o Poder Público condenado a abster-se de expedir autorizações para o uso de fogo controlado.

**II - DOS FATOS**

É notória a importância do plantio da acácia negra no Estado do Rio Grande do Sul. Pesquisa levada a efeito pela EMBRAPA<sup>1</sup> apontou que o aproveitamento dos recursos múltiplos aliados à boa remuneração faz da acacicultura uma das melhores opções de investimento no setor primário, trazendo benefícios, nos dias de hoje, para mais de 40 mil famílias na região sul do Brasil.

Verifica-se (fls. 151/152 do IC) que a acacicultura permite, no primeiro ano, o plantio consorciado com outras culturas anuais, tais como milho, melancia, mandioca etc. A partir do segundo ano a área pode vir a ser aproveitada para o pastoreio. Ademais, a acácia negra também pode ser usada para recuperar solos degradados, em razão da capacidade de fixação simbiótica de nitrogênio e decomposição de biomassa rica em nutrientes, melhorando assim as condições químicas, físicas e biológicas do solo.

---

<sup>1</sup>EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. *O complexo gomose da acácia negra*. Colombo 2001.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

A introdução do cultivo despertou a atenção para a ocorrência de infestações pelo chamado "cascudo serrador", como é vulgarmente conhecido o cerambicídeo *Oncideres impluviata*.

Em que pese entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que **"A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE"**<sup>2</sup>, para fazer frente ao problema, foi promulgada a Lei Estadual nº 9.482, de 24 de dezembro de 1991<sup>3</sup>, que *"torna obrigatório o controle do 'serrador' da acácia negra e dá outras providências"*, dispondo sobre o método de controle da praga.

Diz a lei em testilha:

Art. 1º - Os proprietários, arrendatários, possuidores ou detentores, a qualquer título, de plantações de acácia-negra (*acacia mearnsii*) no território do Estado são obrigados a controlar o coleóptero "oncideres impluviata", vulgarmente conhecido pelo nome de "serrador", e a permitir a inspeção de suas culturas pelos servidores encarregados da fiscalização respectiva.

---

<sup>2</sup> STF, Tribunal Pleno, ADI 3540 MC / DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 01/09/2005.

<sup>3</sup> Dita lei revogou a Lei Estadual nº 2.869, de 25 de junho de 1956.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Art. 2º - Os métodos de controle do "serrador" serão indicados pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento e consistirão, basicamente, na coleta e queima de galhos de acácia-negra cortados pelo cerambicídeo.

Art. 3º - A fiscalização da execução desta Lei competirá à Secretaria da Agricultura e Abastecimento, que poderá delegá-la, mediante convênio, aos municípios interessados.

Art. 4º - No caso de omissão ou recusa por parte dos responsáveis pelo controle do "serrador", esse serviço será contratado com terceiros pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento ou pelo município delegado, correndo as despesas por conta do infrator.

Art. 5º - Aos infratores desta Lei, serão aplicadas multas, no valor correspondente a dez Unidades Padrão Fiscal do Rio Grande do Sul (UPF/RS) por hectare ou fração, elevadas ao dobro na reincidência.

§ 1º - Havendo informações falsas quanto ao local, quantidade e áreas plantadas ou, por qualquer forma, for obstado o trabalho de fiscalização, bem como desacatados os Funcionários encarregados desse serviço, a multa poderá ser elevada, até o valor correspondente a 1.000 UPF/RS por hectare.

§ 2º - Na hipótese de congelamento ou supressão da UPF/RS será adotada, para o cálculo das multas previstas neste artigo, a importância atualizada que substituir aquele índice ou o último valor da UPF/RS, acrescido do índice de atualização que for adotado, respectivamente, até que novo sistema seja implantado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Art. 6º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 7º - As despesas decorrentes da execução desta Lei serão atendidas pelas dotações orçamentárias próprias.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário, em especial as Leis nº 2.869, de 25 de junho de 1956, nº 5.239, de 13 de julho de 1966, e nº 7.485, de 05 de janeiro de 1981.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 34.334, de 21 de maio de 1992, de onde se destacam, haja vista a adequação ao tema da presente ação, os artigos 2º e 3º.

Art. 2º - Os proprietários, arrendatários, depositários, possuidores ou detentores a qualquer título, de plantações de acácia-negra, neste Regulamento genericamente denominados produtores, ficam obrigados a executar as medidas de controle coletando e queimando os galhos de acácia-negra cortados pelo "serrador", sob pena de incidirem as multas previstas no art. 5º, da Lei nº 9.482, de 24 de dezembro de 1991.

Art. 3º - Sempre que houver omissão ou recusa por parte dos produtores em executar o controle do "serrador", esse trabalho poderá ser contratado com terceiros, pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, ou pelo município com competência para exercer a fiscalização, correndo todas as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

despesas, inclusive mão-de-obra e material, por conta do produtor faltoso, sem prejuízo da multa que no caso couber.

A regulamentação originária foi modificada pelo Decreto nº 39.075, de 27 de novembro de 1998, para os fins de redefinir o órgão administrativo competente para a fiscalização, bem como para prever a desnecessidade de licenciamento individual para o procedimento da coleta e queima dos galhos das acácias-negras, tanto quanto data limite para que isso acontecesse.

A partir de então, sob o pretexto de regular a permissão do uso de fogo controlado, estabelecida no art. 28, § 1º, Lei Estadual nº 9.519/92 - Código Florestal Estadual<sup>4</sup>, atos administrativos foram editados<sup>5</sup>, até a Portaria Conjunta SEMA/SEAPA nº 65, de 21 de dezembro de 2010, **que voltou a instituir o uso do fogo controlado como medida fitossanitária**, estabelecendo a necessidade de comunicação de intenção do uso de fogo e a emissão de autorização para tanto, pelo órgão estadual ou municipal, precedida de laudo fitossanitário acompanhado de ART.

---

<sup>4</sup> "Art. 28 - É proibido o uso do fogo ou queimadas nas florestas e demais formas de vegetação natural. § 1º - Em caso de controle e eliminação de pragas e doenças, como forma de tratamento fitossanitário, o uso de fogo, desde que não seja de forma contínua, dependerá de licença do órgão florestal competente. (...)”

<sup>5</sup> Inicialmente a Resolução SEAB nº 026, de 13 de setembro de 2002, que instituiu *normas de queima controlada como medida fitossanitária de controle do serrador da Acácia Negra*, e que vigeu até 19 de setembro de 2005. Sucederam-se então a edição, pelas Secretarias Estaduais do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio, das Portarias Conjuntas SEMA/SEAPA nº 017, de 23 de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

A prática mostrou, contudo, que a aplicação das Portarias Conjuntas, se deu de forma simplista, desordenada e irresponsável. Além do elevado número de autorizações expedidas (somente no ano de 2010 foram mais de 200, nas cidades de Gramado, Triunfo, Picada Café, Nova Petrópolis) para certa nebulosidade relativamente à competência para a fiscalização das atividades de combate à praga florestal (SEMA ou SEAPPA), como se vê do Of. 08/2010 – DPV, porque, em que pese as prescrições postas no artigo 8º, Portaria Conjunta 017/2010 - SEMA/SEAPPA, e no artigo 7º, Portaria Conjunta 065/2010 - SEMA/SEAPPA, **afirma a Secretaria da Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio que “não tem competência para tal procedimento”** (fl. 73 do IC).

Por isso é que, em 03 de maio de 2010, a partir de documentação remetida pela Promotoria de Justiça Especializada de Defesa do Consumidor onde anunciada a identificação de queimadas em razão da proliferação do Cascudo Serrador, instaurou-se o Inquérito Civil n.º 043/2010, doravante chamado IC (cópia integral em anexo), com o objetivo de *apurar a necessidade de laudo técnico atestando a existência do “Cascudo Serrador” para realização de queima dos galhos de acácia –negra.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Tais cascudos ou besouros serradores de madeira constituem um grupo de insetos praga de essências florestais, conforme relatório da Divisão de Assessoramento Técnico do Ministério Público – DAT, acostados às fls. 55/58 do IC.

De acordo com tal parecer

Os principais danos provocados pelo inseto nas árvores de acácia-negra são a **serração de galhos e do tronco, ocasionando a queda desses, os quais são usados para o desenvolvimento do inseto na sua fase jovem**. O serrador também alimenta-se da casca de madeira, sendo que a serração de galhos e do tronco causa sensível diminuição na produção das árvores. Quando o ataque ocorre em árvores de até quatro anos de idade, geralmente, provoca sua morte. As árvores mais velhas recuperam-se do ataque, porém, quando o mesmo ocorre no ramo principal ou ponteiro, a planta fica com a forma típica de forquilha, emitindo brotos laterais. (grifou-se)

Segundo Lutzenberger<sup>6</sup>, citado em artigo científico à fl. 152 do IC, “(...) a queima da galhada após a colheita em coivaras é uma prática realizada pelos acacicultores, visando eliminar as larvas e pupas do cascudo serrador, principal praga da espécie. Esta atividade é realizada anualmente, pois o período de formação do cascudo se dá dentro desse tempo”. Consoante o exposto no Ofício nº 08/2010 – DPV, fl. 73, emitido pela Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

Agronegócio, constatam-se as seguintes informações referentes à época de infestação:

a emergência da fase adulta do inseto ocorre a partir do mês de Outubro de cada ano, com pequenas variações devidas ao clima e a região fisiográfica, quando então começa o corte dos galhos e a oviposição, que se estende normalmente até dezembro quando finda a fase adulta, perecendo naturalmente então todos os insetos adultos. **A espécie se mantém em forma de ovos, pupas e lavras no interior dos galhos cortados pela fêmea do inseto até a primavera seguinte, e então eclode uma nova geração.** (grifou-se)

Com o intuito de resolver o problema gerado pelo Cascudo Serrador, tem-se utilizado o **fogo controlado**, uma técnica arcaica de limpeza dos campos e florestas, tudo com a permissão, o incentivo e inclusive a coação do Poder Público, na medida em que previu em Lei a cominação de multa àqueles que não realizarem a queima dos restos de vegetação infestados. No entanto, cumpre referir que tal **prática causa inúmeros danos ao meio ambiente, tais como agressão ao ar, ao solo e à água**, de tal sorte que a queimada da galhada se mostra um grave problema ambiental na prática dos acacicultores. Some-se a isso o fato de já existirem estudos que apontam para a existência de métodos menos danosos para o controle da praga, sendo então desnecessário o uso do fogo.

---

<sup>6</sup> LUTZENBERGER, José A. Fim do futuro? Manifesto ecológico brasileiro. Porto Alegre, 1983.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

De acordo com o já citado relatório técnico da DAT, existem vários métodos descritos na literatura para o manejo de pragas florestais. A fim de demonstrar que a queimada não é a única e nem a melhor técnica, destacam-se outros meios que também podem ser aplicados para o controle da infestação, a saber: 1) Métodos mecânicos, como catação manual, preparação de barreiras e armadilhas; 2) Métodos físicos, como o uso do fogo e da radiação ionizante, que esteriliza os machos da espécie; 3) Método Ecológico ou Comportamental, pelo qual se utilizam hormônios de metamorfose ou semioquímicos, que alteram o funcionamento biológico dos insetos; 4) Método de Resistência de Plantas a insetos, consistente na seleção de essências florestais que, por características genéticas, são menos danificadas que outras em iguais condições; 5) Método Cultural, através do qual se seleciona a época de plantio para que não coincidam o tempo de cultura e o pico de ocorrência da praga, bem como se procede na poda e na adubação para evitar o ataque de pragas; 6) Método Biológico, consistente, em suma, na utilização de inimigos naturais (parasitas, predadores, patógenos e competidores) para diminuição da população das pragas; e 7) Método Químico, como a aplicação de compostos ("veneno") que ocasionam a morte dos insetos.

Na mesma linha a informação registrada no artigo científico intitulado "Os processos geomorfológicos e as questões ambientais decorrentes do cultivo da acácia negra no Vale do Arroio Cadeia – Taquari/RS" onde, à fl. 154, foi



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

registrado que

A queima da galhada é um grave problema na prática dos acacicultores, mas já existem estudos para que a mesma não precise ser realizada. As duas grandes empresas beneficiadoras da lenha e da casca estão testando um equipamento para moer a galhada, permitindo que a mesma se transforme em matéria orgânica mais rapidamente, evitando a emissão de CO<sub>2</sub> para a atmosfera.

O "picador florestal" foi testado, estando as conclusões consignadas no relatório técnico das fls. 165/172.

Importa gizar que, embora a Lei Estadual nº 9.482/91 estivesse vigendo, a prática fustigada não foi utilizada desde setembro de 2005 até março de 2010, período que mediou o fim da vigência da Resolução SEAB 020/2002 e a edição da Portaria Conjunta nº 027/2010 SEMA-SEAPPA. **A razão da interrupção foi os danos ambientais provenientes das queimadas.**

O fato foi noticiado em jornal de circulação na Cidade de Montenegro e, pela pertinência, permite-se o Ministério Público transcrever a informação (fl. 82 do IC).

**Queima controlada de Acácia agrada**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

A notícia de que a queima dos galhos da Acácia Negra para eliminar a praga conhecida como "cascudo serrador" está, novamente, liberada, agrada produtores que trabalham com o cultivo da planta em Montenegro. "Essa decisão só traz benefícios", destacou Vonildo Blanc, 54 anos, morador da localidade de Serra-Velha. Há 20 anos lidando com a plantação de Acácia Negra, ele afirma que, em Montenegro, o aparecimento do "cascudo serrador" não é tão comum, mas caso não seja controlado todo o plantio pode ser prejudicado. "É preciso queimar os galhos ou ter uma máquina para recolher. Do contrário eles apodrecem sobre a terra e não dá para trabalhar", conta.

(...)

A portaria número 17, que versa sobre o uso do fogo para controlar o aparecimento do "cascudo serrador", data de 23 de março e foi entregue nesta semana pelo Secretário Estadual de Meio Ambiente, Berfran Rosado, a uma comitiva (...)

Conforme Schmitz, a queima foi suspensa há cerca de seis anos, devido aos danos ambientais, e a liberação do fogo controlado era reivindicação antiga dos trabalhadores rurais

(...) - destacamos

Destaca-se da reportagem que a infestação não é "tão comum" e que há outras formas de combatê-la

Mas por que a retomada da queima dos galhos depois de seis anos?



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

A solução economicamente mais favorável aos produtores ganhou apoio da classe política, gerando grande movimentação para que houvesse o restabelecimento das queimadas como forma de controle de eventuais infestações. Isso foi noticiado em *clipping* de determinada agremiação partidária (fl. 159 do IC), onde consta

**Azeredo alerta para liberação da queimada contra praga na acácia negra**

**O deputado Paulo Azeredo (PDT)** comemora a liberação da queima dos galhos da acácia negra, através da portaria Nº 017 de 23 de março de 2010, em conjunto com a SEMA/SEAPA, que regulariza a queima controlada nas plantações de acácia negra como medida fitossanitária do cascudo-serrador.

O deputado Paulo Azevedo e comissão do seu gabinete parlamentar percorreu, nos últimos meses, várias regiões do Estado atingidas pelo ataque do cascudo-serrador, reunindo agricultores e entidades representativas para debaterem os prejuízos que esta praga vem causando às florestas, buscando moção de apoio para encaminhar ao DEFAP, pedindo com urgência a liberação da queima.

E mais uma razão há.

O Conselho de Manejo Florestal (Forest Stewardship Council - FSC)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

desenvolveu o Programa SmartWood, através do qual promove a certificação de florestas. Trata-se de um processo voluntário em que é realizada uma avaliação de um empreendimento florestal, por uma organização independente, a certificadora, e verificado os cumprimentos de questões ambientais, econômicas e sociais que fazem parte dos princípios e critérios do FSC. O mote é melhorar a imagem do produtor de madeira com a sociedade, com os governos e com instituições financeiras.<sup>7</sup>

Como visto, um dos pilares da certificação é o “cumprimento de questões ambientais”, o que inclui observar os chamados “marcos normativos” (fls. 115 e 120). Daí o interesse, mercê de novas tecnologias, em que haja autorização para a queima de vegetação. Mesmo que a intervenção com fogo seja desnecessária e desviada da finalidade há justificativa bastante para manter a certificação, como está nos documentos das fls. 29/47, 86/149.

Assim, a existência de outros métodos de combate à praga que não o preconizado pela Lei Estadual nº 9.482/91 e pela Portaria Conjunta SEMA/SEAPA nº 65/2010, bem como a conformação constitucional da proteção ambiental e de marcos legislativos tendentes à redução de emissão de gases causadores do efeito estufa apontam para a ilegalidade da autorização e do estímulo às queimadas.

---

<sup>7</sup> <http://www.fsc.org.br/index.cfm>, acessado em 04/07/2011.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

**III - DO DIREITO**

**III.a – DA FUNDAMENTALIDADE DA PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DAS SUAS CONSEQUÊNCIAS GENÉRICAS E AO CASO  
CONCRETO:**

A preocupação jurídica com o meio ambiente inaugurou-se com a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente, de 1972, que, no seu Princípio Primeiro, consignou que *"O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras (...)"*

A essa declaração de propósitos somaram-se episódios de degradação e de poluição que alavancaram a formação de uma consciência ambientalista e mostraram a necessidade da proteção jurídica do ambiente. Mesmo que, embrionariamente, essa proteção fosse fragmentada e tópica, criou um modelo de cidadania voltado à necessidade de proteger e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras, desenvolvendo consciência ética suficiente para a formação de um novo modelo de Estado, o Estado de Direito do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Ambiente. E vem desse “novo” modelo de Estado, como resultado, a proteção constitucional do ambiente.

Sedimentado pela doutrina especializada que a proteção do meio ambiente é direito formal e materialmente constitucional, coube ao Supremo Tribunal Federal manifestar-se sobre o tema. E, nas vezes em que o fez, afirmou que se trata de **direito fundamental de terceira geração**<sup>8</sup> e que a proteção ambiental limita a atividade econômica<sup>9</sup>.

Contudo, mercê das consequências práticas que tais decisões poderiam induzir, a realidade ainda aponta para um déficit de efetividade na aplicação e no cumprimento da lei ambiental. A distância entre a concretização do direito fundamental ao meio ambiente e a realidade aumenta na mesma proporção em que o desenvolvimento econômico aparece como pano de fundo a justificar toda a sorte de intervenções.

Mas a roupagem constitucional faz com que a proteção ambiental passe a integrar a galeria dos valores indisponíveis da sociedade e a alça à condição *sine qua non* para o desenvolvimento da vida humana, concretizando assim o princípio da proteção da dignidade da pessoa, impedindo que a exposição

---

<sup>8</sup> STF, MS 22164-SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17/11/1995, p. 39206.

<sup>9</sup> STF, ADI-MC 3540-DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 03/02/2006, p. 00014.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

e o contato a eventos de poluição e degradação acabem por “coisificar” a pessoa. Também impede que se pretenda desconsiderar ou flexibilizar a norma ambiental, pela singela razão de que se protege, por vontade do constituinte originário, o bem ambiental<sup>10</sup>. Mitiga direitos tradicionais<sup>11</sup> e legitima intervenções estatais<sup>12</sup>. Passa a ser, também, um padrão para a formulação de políticas públicas<sup>13</sup> e configura-se como importante ferramenta exegética<sup>14</sup>. Ainda a proibição do retrocesso social<sup>15</sup> e a reparação integral do dano.

De tudo isso resta evidente que a proteção do ambiente, haja vista a natureza jusfundamental que possui, há de ser praticada com a maior eficácia

---

<sup>10</sup> Nesse sentido importante decisão do STJ, no RESP nº 176.753-SC, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 07/02/2008, onde assentado que “Descabe ao Judiciário ampliar exceções à proibição de desmatamento, sob pena de comprometer o sistema legal de proteção ao meio ambiente, já bastante fragilizado”.

<sup>11</sup> Como exemplo, decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que restringiram o direito a liberdade de culto em face da poluição sonora que os templos produziam (Apelações Cíveis nº 70019696335 e 70022143457) e que limitam o direito à propriedade, considerando sua função sócio-ambiental (Agravos de Instrumento Nº 70016021024 e 70026351486).

<sup>12</sup> Na Apelação Cível nº 0381375-6, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná determinou a realocação das atividades de empresa de transporte coletivo de passageiros porque o seu funcionamento em área agora vedada pelo zoneamento produzia poluição sonora e atmosférica.

<sup>13</sup> TRF-3, Apelação Cível n.º 39.132, rel. Des. Federal Noemi Martins, julgada em 23/08/2007, no sentido de impedir o assentamento de trabalhadores sem terra no Pantanal Mato-Grossense porque importaria danos ao ecossistema.

<sup>14</sup> Tome-se decisão do TJRS, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 70021357900, onde afirmado que as ações de cunho ambiental devem ser enfrentadas com prioridade e que as limitações orçamentárias não desoneram o Poder Público de proteger o meio ambiente.

<sup>15</sup> Precedentes do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por seu Tribunal Pleno, no julgamento da ADIN nº 70009974197, declarando inconstitucionais textos legais que autorizavam a prática de queimadas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

possível, sem qualquer espécie de limitação ou restrição. Ou seja, o poder público passa a ter o dever constitucional de agir na defesa e na proteção do ambiente, e todas as políticas públicas que encetar devem observar tal vetor.

Questão semelhante a aqui demandada, **onde assentada a ideia de que formas menos lesivas na atividade agroindustrial devem ser adotadas**, já foi enfrentada pela 2ª Turma do STJ no julgamento do AgRg nos EDcl no RESp 1094873/SP, relatado pelo Min. Humberto Martins, assim ementado:

AMBIENTAL – DIREITO FLORESTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CANA-DE-AÇÚCAR – QUEIMADAS – ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 4771/65 (CÓDIGO FLORESTAL) E DECRETO FEDERAL N. 2.661/98 – DANO AO MEIO AMBIENTE – EXISTÊNCIA DE REGRA EXPRESSA PROIBITIVA DA QUEIMA DA PALHA DE CANA – EXCEÇÃO EXISTENTE SOMENTE PARA PRESERVAR PECULIARIDADES LOCAIS OU REGIONAIS RELACIONADAS À IDENTIDADE CULTURAL – **VIABILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DAS QUEIMADAS PELO USO DE TECNOLOGIAS MODERNAS – PREVALÊNCIA DO INTERESSE ECONÔMICO NO PRESENTE CASO – IMPOSSIBILIDADE.**

1. **Os estudos acadêmicos ilustram que a queima da palha da cana-de-açúcar causa grandes danos ambientais e que, considerando o desenvolvimento sustentado, há instrumentos e tecnologias modernos que podem substituir tal prática sem inviabilizar a atividade econômica.**

2. A exceção do parágrafo único do artigo 27 da Lei n. 4.771/65 deve ser interpretada com base nos postulados jurídicos e nos modernos instrumentos de linguística, inclusive com observância



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

– na valoração dos signos (semiótica) – da semântica, da sintaxe e da pragmática.

**3. A exceção apresentada (*peculiaridades locais ou regionais*) tem como objetivo a compatibilização de dois valores protegidos na Constituição Federal/88: o meio ambiente e a cultura (*modos de fazer*). Assim, a sua interpretação não pode abranger atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ante a impossibilidade de prevalência do interesse econômico sobre a proteção ambiental quando há formas menos lesivas de exploração. Agravo regimental improvido.** (sem os destaques no original)

O estímulo às queimadas como prática ordinária de manejo contravém políticas públicas de redução de emissões decorrentes de documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário; constitui inegável retrocesso social, já reconhecido pelo próprio órgão pleno do TJRS quando julgou inconstitucional emenda à Constituição Gaúcha que permitia, ante as peculiaridades locais, o emprego de fogo em práticas agropastoris e florestais (ADIN nº 70005054010); e flexibiliza a regra geral da vedação do uso de fogo em florestas, ampliando, sem maiores controles, as hipóteses restritivas e excepcionais de sua utilização (art. 27 e parágrafo único do Código Florestal Federal e art. 28 e §§ 1º e 2º, Código Florestal do Rio Grande do Sul).

Também é de relevo recordar que a Carta Política também comanda que a propriedade cumpra com sua função socioambiental (art. 5º, XXIII; art. 170, III; e art. 186, II) e que esta.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Não bastasse isso, não é menos importante salientar que a Lei que dispõe sobre a política agrícola, em nível federal, insere a proteção ambiental dentre seus objetivos:

**Art. 3º São objetivos da política agrícola:**

(...)

III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura;

**IV - proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais (grifos nossos).**

Portanto, a agricultura e a silvicultura não podem ser desenvolvidas à sorrelfa da preocupação com a preservação dos recursos naturais e com a saúde e o bem-estar da população.

**III.b – DAS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA E SUA APLICAÇÃO AO CASO:**

A realidade das mudanças climáticas, mesmo com incertezas quanto



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

à intensidade e à extensão das consequências que acarretarão, impôs que a humanidade dedicasse-se à adoção de medidas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, os quais são causadores desse fenômeno.

Atenta ao tema, em nível internacional, a Organização das Nações Unidas promoveu a chamada "Convenção do Clima", evento que culminou com o Protocolo de Quioto, documento que estabelece metas para a redução das emissões dos gases causadores do efeito estufa.

O Brasil foi um dos países signatários do Protocolo e, para dar concretude e efetividade às obrigações assumidas, editou a Lei Federal nº 12.187/2009, que Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC.

A lei é clara e taxativa ao mostrar a mudança de paradigmas, seja quando internaliza e obriga todos os órgãos públicos relativamente aos princípios da prevenção e da precaução: seja quando afirma a necessidade de evitar antropizações quando existente consenso científico acerca dos seus efeitos; seja para recomendar atuação simétrica e isonômica entre todos os entes federados.

Art. 3º - **A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção,** da participação cidadã, do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte:

I - todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático;

II - serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos;

III - as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima;

IV - o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional;

V - as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas; (grifamos)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

Destaca-se, também, que a PNMC visará a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa e a implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação (artigo 4º, II e V).

E, para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020 (artigo 12, "caput").

A simetria fez com que no Rio Grande do Sul fosse sancionada a Lei Estadual nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010, que ***Institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas - PGMC -, fixando seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos e dá outras providências.***

Para tanto, o uso do solo urbano e rural visará "ordenar a agricultura, a pecuária e as atividades extrativas, adaptando a produção a novos padrões de clima e disponibilidade hídrica, diversificando a produção para garantir o suprimento, contendo a desertificação, utilizando áreas degradadas sem comprometer ecossistemas naturais, controlando queimadas e incêndios,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

*prevenindo a formação de erosões, protegendo nascentes e fragmentos florestais, recompondo corredores de biodiversidade." (artigo 11, grifos apostos).*

Também, que "**Cabe ao Poder Público propor e fomentar medidas que privilegiem padrões e coeficientes de produção, comércio e consumo, de maneira a reduzir a demanda de insumos, energias, utilizar materiais menos impactantes e gerar menos resíduos, com consequente redução das emissões dos gases de efeito estufa**" (artigo 13) e, para tanto, no inciso X do artigo 14, obriga a "**redução do desmatamento e queimadas (...)**"

O Superior Tribunal de Justiça, ancorado nas novas pautas hermenêuticas trazidas pela Política Nacional das Mudanças Climáticas, orienta suas decisões no sentido de restringir queimadas, mesmo que autorizadas em lei.

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. QUEIMADA DA PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. PROIBIÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 27 DO CÓDIGO FLORESTAL.

1. "Segundo a disposição do art. 27 da Lei n. 4.771/85, é proibido o uso de fogo nas florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado no parágrafo único do mencionado artigo, que ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

indicarem" (REsp 439.456/SP, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 26/03/2007). **Indispensável considerar que "[as] queimadas, sobretudo nas atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, são incompatíveis com os objetivos de proteção do meio ambiente estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais. Em época de mudanças climáticas, qualquer exceção a essa proibição geral, além de prevista expressamente em lei federal, deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz"** (REsp 1000731, 2a. Turma, Min.Herman Benjamin, DJ de 08.09.09).

2. Assim, a palha da cana-de açúcar está sujeita ao regime do art. 27 e seu parágrafo do Código Florestal, razão pela qual sua queimada somente é admitida mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo e do disposto no Decreto 2.661/98, sem prejuízo de outras exigências constitucionais e legais inerentes à tutela ambiental, bem como da responsabilidade civil por eventuais danos de qualquer natureza causados ao meio ambiente e a terceiros.

3. Embargos de Divergência improvidos. (REsp 418.565/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 29/09/2010, DJe 13/10/2010)

Percebe-se que há uma nova política pública relativamente ao tema e que impõe aos Poderes uma interpretação inovadora, diferenciada, restritiva de atos que atinjam o ambiente.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

E se política pública, ou *policy-making*, é "*Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil*" e se a partir daí "*pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema*"<sup>16</sup> vemos que a redução das queimadas é providência que se impõe, imediatamente.

Inovações legislativas adotadas em nível federal e estadual contraindicam a prática preconizada pela Lei Estadual nº 9.482/91; pelos Decretos 34.334/92 e 39.075/98 e pela Portaria Conjunta SEMA/SEAPPA nº 65/2010. Há que se abolir, mormente porque existe tecnologia para tanto, a queimada como prática de combate do "cascudo serrador".

**III.c – DAS PRESCRIÇÕES DOS CÓDIGOS FLORESTAIS FEDERAL E ESTADUAL. DA NECESSÁRIA INTERPRETAÇÃO CONFORME A PNMC E A PGMC:**

---

<sup>16</sup> [http://portalteses.icict.fiocruz.br/transf.php?id=00008701&lng=pt&nrm=iso&script=thes\\_chap](http://portalteses.icict.fiocruz.br/transf.php?id=00008701&lng=pt&nrm=iso&script=thes_chap), acesso em 04/04/2011.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

Os Códigos Florestais Federal e Estadual, em seus artigos 27, § único<sup>17</sup>, e 28, §§ 1º e 2º<sup>18</sup>, respectivamente, adotam como regra geral a proibição ao uso de fogo em florestas e demais formas de vegetação.

No âmbito federal, instituiu-se a possibilidade de permissão de queimadas, pelo Poder Público, quando justificadas pelas "*peculiaridades locais ou regionais*". No âmbito estadual, optou-se por restringir a possibilidade aos casos de controle de "*pragas e doenças, como forma de tratamento fitossanitário (...) desde que não seja de forma contínua*". Considerando a regra da complementariedade prevista pelo artigo 24, § 2º, Constituição Federal, é a regrado código estadual que deve ser objeto de análise, até porque mais restritiva que a norma federal e, nessa linha, a que prevalece por mais proteger o ambiente, ainda que isso possa parecer paradoxal.

---

<sup>17</sup> Art. 27. **É proibido o uso de fogo** nas florestas e demais formas de vegetação.

Parágrafo único. 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.

<sup>18</sup> Art. 28 - **É proibido o uso do fogo ou queimadas** nas florestas e demais formas de vegetação natural.

§ 1º - Em caso de controle e eliminação de **pragas e doenças**, como forma de **tratamento fitossanitário**, o uso de fogo, **desde que não seja de forma contínua**, dependerá de licença do órgão florestal competente.

§ 2º - No caso previsto no § 1º, o órgão florestal competente deverá difundir critérios e normas de queima controlada, assim como campanha de esclarecimento de combate a incêndios.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Todavia, tais exceções não podem ser tidas, a exemplo do que fez o Estado através dos atos impugnados, como carta branca à permissão da queimada.

Devem, isto sim, ser interpretadas com o devido cuidado que as questões ambientais exigem, à luz dos princípios fundamentais do nosso ordenamento jurídico, visando o bem de todos – dever de orientação dos nossos representantes, governantes e administradores – e não simplesmente de um segmento da sociedade.

Se é verdade que a permissão do uso de fogo controlado facilita o controle do “Casudo Serrador”, tornando mais rápida, fácil e menos custosa a operação – o que agrada os acacicultores –, também é verdade que os inúmeros resultados das queimadas afetam negativamente muitas outras pessoas, não sendo nem ao menos possível estabelecer um limite físico da abrangência dos danos, *máxime* pela afetação global advinda da emissão de gás carbônico, por exemplo. Ademais, como antes destacado, existem outras formas de combate à infestação.

Nessa quadra, importa também destacar que as Políticas Nacional e Gaúcha das Mudanças Climáticas, incorporadas por leis recentíssimas, obrigam posturas igualmente novas e restritivas de práticas até então consagradas, como no caso das queimadas excepcionalmente permitidas por lei. Como já disseram, “nada do que foi será”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

Mesmo que tautológico, dada a importância, renova-se a lembrança trazida pelo Ministro Herman Benjamin quando do julgamento do REsp 1000731: *"as queimadas, sobretudo nas atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, são incompatíveis com os objetivos de proteção do meio ambiente estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais. Em época de mudanças climáticas, qualquer exceção a essa proibição geral, além de prevista expressamente em lei federal, deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz"*.

Nesse contexto releva invocar a lição do Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, José Renato Nalini sobre a importância do direito e a responsabilidade dos operadores. Em artigo intitulado *"As Mudanças Climáticas perante o Direito"*, pontuou:

**Se o direito, só por si, é ferramenta insuficiente para eliminar as consequências das mutações climáticas, ele pode servir como instrumento de relevo no sentido de preveni-las e mitigá-las.**

A comunidade jurídica tem o compromisso de reforçar a crença na Constituição, pois o pacto republicano de 1988 conferiu tratamento condigno e responsável à questão ambiental. É preciso reagir à tendência à neutralização dessa conquista mediante edição de normatividade infraconstitucional em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

antagonismo com os preceitos fundantes. Afinal, o direito ao meio ambiente saudável é um direito fundamental e a sociedade brasileira precisa ser constantemente lembrada do que isso significa.

Desde que esse direito - já incorporado ao patrimônio jurídico de cada ser humano - seja assimilado também pela consciência individual, o ambiente poderá contar com um exército de defesa capaz de impedir a implementação de más políticas.

**Não é de falta de leis que o ambiente padece. Ao contrário, há normatividade em excesso.** Mas se houver insistência na elaboração de um Código Ambiental, ele não pode retroceder em relação à explicitude e alcance do pacto republicano. **O Poder Constituinte quis assim, uma visão de transversalidade, em que os temas básicos do clima e dos recursos naturais merecem a mais absoluta prioridade em relação a todos os demais. Numa concepção consequente, aliás, com a opção do formulador do pacto nacional por uma carta principiológica. Nesta, os princípios revestem a maior importância e admitem uma graduação hierárquica em que o ambiente se sobrepõe a muitos outros. Tanto assim, que sua tutela relativiza o direito de propriedade e a livre iniciativa. É a comunidade jurídica a única indicada a facilitar a compreensão dessa escolha para todos os brasileiros.**

(...)

**A agenda ambiental é holística, mas o direito assume responsabilidades irrecusáveis.** Pois é ele que tem condições de coibir o desmatamento, de alavancar a geração de energia



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

limpa e renovável e, ao mesmo tempo, inibir a intensificação de produção de energia 'suja'.<sup>19</sup> (grifos apostos)

**IV - DA LIMINAR**

A existência de atos normativos que autorizam condutas extremamente agressivas ao meio ambiente não apenas permitem o controle liminar pelo Poder Judiciário como o torna necessário e urgente. Outrossim, tem-se que, a despeito do disposto nos artigos 1º e 2º da Lei 8.437/92, a expedição de liminar contra o Poder Público, sem sua prévia oitiva, é permitida.

Nesse sentido a lição de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery dizem, textualmente<sup>20</sup>:

---

<sup>19</sup> NALINI, José Renato, "As Mudanças Climáticas perante o Direito", in Congresso Internacional de Direito Ambiental - Florestas, Mudanças Climáticas e Serviços Ecológicos", coords. Antonio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Eladio Lecey e Sílvia Capeli - São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, 2v, p. 158-159.

<sup>20</sup> NERY JUNIOR, Nelson e ANDRADE NERY, Rosa Maria, Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002, p. 1357/1358.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

(...) a L. 8437/92 1º caput proíbe a concessão de liminar contra atos do poder público, em procedimentos cautelares ou outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal (...) **a proibição aqui mencionada é ineficaz e inócua, porque, se a situação de fato ensejar urgência na prestação jurisdicional, o juiz tem de conceder a liminar, haja ou não lei permitindo. Isto porque o sistema jurídico tem de encontrar mecanismos idôneos para que haja efetividade do direito ou de seu exercício, fazendo-o por meio de liminares 'tout court', dos 'writs' constitucionais e das medidas cautelares** (grifamos).

A jurisprudência também admite, sem titubear, o cabimento de liminares *inaudita altera parte* contra o Poder Público. Sobre o tema, há vários precedentes do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, dentro os quais se destaca um, pela recentissidude e adequação:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR. CONCESSÃO. CABIMENTO. EFETIVIDADE. MEDIDAS NECESSÁRIAS. IMPOSIÇÃO EX OFFÍCIO. FACULDADE CONFERIDA EM LEI. AUDIÊNCIA DO REPRESENTANTE DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. SUPRESSÃO. VALIDADE DO ATO. CONDIÇÕES. INTERESSE PREPONDERANTE. CRITÉRIO DA PROPORCIONALIDADE. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. Segundo resulta dos arts. 4º, 11 e 12, caput, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (com a redação conferida pela Lei nº 10.257/01), a ação civil pública comporta cautelares, de caráter tipicamente assecuratório, tutela inibitória, e provimentos liminares, com nítida feição antecipatória. E o art. 461, § 5º, do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

CPC, confere ao juiz a faculdade de impor medidas necessárias à efetivação da tutela específica ou à obtenção de resultado prático equivalente, ainda que não contempladas no pedido, sem que isso implique malferimento ao princípio da adstrição. Ademais, o cumprimento da regra do art. 2º da Lei nº 8.437/92 não constitui pressuposto de validade da liminar em ação civil pública. A solução, em cada caso concreto, se dá mediante aplicação do princípio do interesse preponderante, em prol da efetividade do processo, como meio de operacionalizar o princípio constitucional de acesso à justiça. O mesmo critério da proporcionalidade sugere afastamento da proibição de liminar contra o Poder Público, quando a necessidade de proteção ao bem jurídico ameaçado se sobrepõe ao interesse público protegido na norma. Hipótese em que a ponderação das variáveis em jogo sinaliza para a proteção do interesse que relaciona juridicamente toda a sociedade a um meio ambiente saudável, em detrimento de outros bens constitucionalmente protegidos. (Agravo de Instrumento Nº 70033610973, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mara Larsen Chechi, Julgado em 29/07/2010)

O dever de defesa do ambiente, na dicção do art. 225 da Constituição Federal, é agora repassado ao Judiciário, que tem o instrumento da liminar para impedir danos irreversíveis, à luz dos princípios da prevenção e precaução.

Nesse sentido, observa Édis Milaré:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

**(...) no direito ambiental, diferentemente do que se dá com outras matérias, vigoram dois princípios que modificam profundamente, as bases e a manifestação do poder de cautela do juiz: a) o princípio da prevalência do meio ambiente (da vida) e b) o princípio da precaução, também conhecido como princípio da prudência e da cautela. Tutela jurisdicional que chega quando o dano ambiental já foi causado perde, no plano da garantia dos valores constitucionalmente assegurados, muito, quando não a totalidade, de sua relevância ou função social.** (...) apesar de a Lei, no art. 1º, referir-se expressamente a 'responsabilidade por danos, contém também disposições apropriadas à tutela preventiva (arts. 4º, 5º e 12). Independente de ajuizamento de ação cautelar, poderá ser proposta demanda objetivando a proteção do ambiente, cumulada com pedido de liminar, que será concedido, com ou sem justificação prévia, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade do 'periculum in mora' e do 'fumus bonis juris'" (grifamos).

O provimento liminar aqui perseguido, autorizado pelo artigo 12 da Lei nº 7.347/85, situa-se no âmbito do poder de cautela contemplado no artigo 798, CPC, para o qual a doutrina exige dois requisitos essenciais: o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

A manutenção da autorização da queima florestal, ainda que com motivação fitossanitária, permite a ocorrência de um enorme número de queimadas e serve de pano de fundo para situações outras, como se percebe da vasta quantidade de autorizações expedidas pelas Secretarias Estadual e Municipais do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Meio Ambiente (mais de 200, concentradas no segundo semestre de 2010). Se cada queimada, individualmente, já causa danos irreversíveis ao meio ambiente, que se dizer de duas centenas delas. Os danos são conhecidos e apontados por estudos científicos, destacando-se lançamento de gases tóxicos na atmosfera (CO<sub>2</sub>), destruição dos nutrientes do solo, desertificação, inversão térmica e potencialização do efeito estufa.

Juliana Santili, Promotora de Justiça no Distrito Federal, em produção científica intitulada "*Mudanças Climáticas, Agrobiodiversidade e Direito*"<sup>21</sup> traz informações inquietantes e que chamam à reflexão.

O aquecimento global decorre das atividades humanas. A queima de combustíveis fósseis, como carvão mineral, petróleo e gás natural, pelo setor industrial e de transporte, responde por cerca de 80% da concentração dos chamados gases de efeito estufa na atmosfera terrestre (principalmente dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, etc.). **Os outros 20% são atribuídos ao uso inadequado da terra, principalmente as queimadas** e o desmatamento das florestas tropicais. (...) O Brasil é responsável por cerca de 5% das emissões globais, mas a maior parte das emissões do Brasil (3/4) decorre do uso inadequado da terra, como o desmatamento e as queimadas da Amazônia. **Quando as florestas são derrubadas e queimadas,**

---

<sup>21</sup> "Mudanças Climáticas, Agrobiodiversidade e Direito", in Congresso Internacional de Direito Ambiental (14.:2010: São Paulo, SP) Florestas, Mudanças Climáticas e Serviços Ecológicos", coords. Antonio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Eladio Lecey e Sílvia Capeli - São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, 2v, p. 161-163.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

**o carbono armazenado no tecido vegetal das árvores é liberado para a atmosfera na forma de gás carbônico, o mais importante gás de efeito estufa.**

(...)

O Brasil apresenta um alto grau de vulnerabilidade às mudanças climáticas. Com mais de 8 mil km de costa litorânea, o aumento do nível dos oceanos afetará não apenas as cidades litorâneas (onde vive grande parte da população brasileira), como também as ilhas oceânicas, as praias, os manguezais, etc. Atividades econômicas como a pesca, o turismo e o sistema portuário serão diretamente atingidas, assim como importantes ecossistemas brasileiros. Há previsões de 'savanização' da Amazônia Oriental, e do aumento da desertificação no semi-árido nordestino. Uma eventual desestabilização do regime de chuvas da Amazônia afetará não apenas o clima local, como toda a região da bacia hidrográfica do Prata, onde estão algumas das maiores cidades sul-americanas. A caatinga, único bioma exclusivamente brasileiro, que abriga fauna e flora únicas, com muitas espécies endêmicas, também sofreria diretamente impactos da aridização.

As oscilações do clima (variações de temperatura, chuvas, etc.) impactam também a saúde humana, acelerando ciclos infecciosos e facilitando a dispersão espacial de doenças infecciosas endêmicas, como a dengue, a malária, a leishmaniose, a diarreia infecciosa, etc. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a malária mata pelo menos 100 mil pessoas por ano, e há 50 milhões de casos de dengue em todo o mundo a cada ano, dos quais 500 mil precisam ser hospitalizados e 12.500 são fatais. A OMS estima que, até 2080,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

as mudanças climáticas devem provocar o aumento do número de casos de dengue para 2 bilhões.

Ademais, a época inicial das queimadas é no mês de outubro. Eis o *periculum in mora*.

A fumaça do bom direito vem das desconformidades identificadas entre a Lei Estadual nº 9.482/91; os Decretos 34.334/92 e 39.075/98 e Portaria Conjunta SEMA/SEAPPA nº 65/2010, com princípios e regras e princípios de proteção ao ambiente, tanto quanto da ofensa à proibição de queimadas presente na Lei nº 4.771/65 e às Políticas Públicas Nacional e Gaúcha sobre Mudanças Climáticas.

Plenamente possível, portanto, a expedição de decisão liminar *in casu* como já proclamados pelos tribunais.

O Superior Tribunal de Justiça, no REsp 161.656/SP, relatado pelo Ministro Francisco Peçanha Martins, reconheceu que para o deferimento da liminar em ação civil pública bastam os requisitos em questão, previstos pela lei especial e, ao prestigiar a decisão fustigada, originária do Tribunal de Justiça de São Paulo, pontuou:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Os pressupostos para outorga da liminar em ação civil pública são o 'fumus boni iuris' e 'periculum in mora'. Como além de acautelar, tal medida, em sendo deferida, adianta provisoriamente os efeitos da tutela jurisdicional definitiva, havendo, assim, coincidência com a medida provisória e o que se pretende obter ao final, daí ser ela de natureza cautelar-satisfativa. Logo, a indispensabilidade do fundamento relevante, em se tratando de liminar em ação civil pública o fundamento relevante equivale ao 'fumus boni iuris', ou seja, os fatos descritos levam à viabilidade, pelo menos aparente, da conclusão pedida. E, por ser concretizado o pedido liminar em ação pública o Juiz contenta-se com a aparência do direito, o que não implica dizer que em casos que tais, ao decidir sobre a concessão da liminar, acabe o julgador a realizar análise de mérito, prejulgando, em consequência a ação, até porque tal outorga, em ação civil pública tem como suporte, no que concerne à produção de provas, cognição diferente, daquela do mandado de segurança, em que dispõe o prolator do 'decisum', por todo o iter processual, com vistas na formação de sua convicção, de conjunto inalterável de provas, desde a distribuição do feito, enquanto na ação civil pública, outras provas poderão ser produzidas no decorrer da lide.

**Na espécie, malgrado a existência de Lei Municipal estabelecendo a possibilidade de queimada para limpeza do solo, distante do perímetro urbano ali estabelecido, tem-se que tal norma não pode prevalecer diante do potencial efeito lesivo ao meio-ambiente provocado por aquela atividade.** (destacamos)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

No mesmo sentido encontramos decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, dentre elas a ADIN N° 595167941, Tribunal Pleno, Rel. Des. Nelson Oscar de Souza; ADIN N° 70009974197, Tribunal Pleno, Rel. Des. João Carlos Branco Cardoso; ADIN N° 594134025, Tribunal Pleno, Rel. Des. Maria Berenice Dias; Apelação Cível N° 70010744159, 21ª Câmara Cível, Rel. Dr. Sergio Luiz Grassi Beck.

**V- DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, requer o Ministério Público:

**a)** a concessão de liminar, *inaudita altera parte*, que suspenda os efeitos, até o julgamento final da presente demanda, da Portaria Conjunta SEMA/SEAPA n° 65/2010, sem que se opere a reconstituição das antecessoras Portarias Conjuntas n° 17/2010 e 38/2010, visto que comum o núcleo de ilegalidade;

**b)** suspensão a eficácia da Portaria, que o Estado do Rio Grande do Sul seja citado para, querendo, contestar a presente ação;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

c) a final, a procedência da ação para declarar a ilegalidade da Portaria Conjunta SEMA/SEAPPA nº 65/2010 e, como consequência, determinar que o demandado se abstenha de expedir autorizações para o uso de fogo controlado como medida fitossanitária para o tratamento do Cascudo Serrador, informando tal dever também aos órgãos municipais;

d) a produção de todos os meios de provas juridicamente admissíveis, notadamente documentos, oitiva de testemunhas, realização de perícias interdisciplinares e inspeções judiciais e, em especial, a juntada aos autos do Inquérito Civil nº 043/2010;

e) seja determinada a inversão do ônus e do custo probatório, em vista dos princípios do poluidor-pagador, precaução e prevenção, bem como o art. 6º, inc. VIII, do CDC, combinado com o art. 18 da Lei 7.347/85;

f) a realização de sua intimação pessoal dos atos e termos processuais, na forma do art. 236, § 2º, do Código de Processo Civil, mediante entrega dos autos (art. 41, inc. IV, da Lei 8.625/93), a se efetivar na Rua Santana, nº 440, 5º andar, Bairro Santana, onde sediada a Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre;

Dá-se à causa o valor de alçada, por inestimável.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente**

Porto Alegre, 15 de julho de 2011.

Alexandre Sikinowski Saltz,

Promotor de Justiça.

Ana Maria Moreira Marchesan

Promotora de Justiça

Annelise Monteiro Steigleder

Promotora de Justiça.