

**Consulta de 1º Grau**

Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul  
Número do Processo: 11000010940

**Julgador:**

Carlos Eduardo Lima Pinto

**Despacho:**

Vistos. O Sindicato Rural de São Francisco de Paula ajuizou ação ordinária contra o Estado do Rio Grande do Sul, postulando autorização judicial para a realização da tradicional *sapecada* do campo, ou seja, a utilização do fogo para a limpeza e renovação de pastagens. A questão demanda polêmica, bastando, para tanto, observar as notícias que circulam na imprensa gaúcha, neste período de final de inverno. A matéria vem regulada no art. 27 do Código Florestal, Lei 4.771/65: *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.* Tal dispositivo é regulado pelo Decreto 2.661/98. O art. 1º do referido Decreto possui a seguinte redação: *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: (Redação dada pelo Decreto nº 3.010, de 1999).* Portanto, do ponto de vista da legislação federal, a pretensão esposada na inicial não encontraria óbice, desde que observados os seus preceitos. Porém, de acordo com o art. 24 da Constituição Federal, a União e os Estados possuem competência concorrente para legislar sobre a proteção ao meio ambiente. *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;* Sendo assim, o Estado do Rio Grande do Sul dedicou o art. 250 e seguintes da sua Constituição à proteção do meio ambiente. No inciso XIII do art. 251 estabelece como princípio o combate às queimadas. Exatamente a partir do advento do Código Florestal Estadual, Lei 9.519/92, o uso de fogo passou a ser vedado, através do seu art. 28, exceto para situação extremamente particular, contida no parágrafo primeiro: "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 parágrafo 1º, o órgão florestal competente deverá difundir critérios e normas de queima controlada, assim como campanha de esclarecimento de combate a incêndios." O dispositivo utiliza-se de duas expressões "uso de fogo" e "queimada". Embora o legislador estadual não apresente as definições, está claro que procurou ser mais abrangente do que prevê a Constituição Estadual. Talvez sensibilizado pela situação dos produtores rurais atingidos pela absoluta proibição do uso de fogo como tradicionalmente vem sendo utilizado desde o início da colonização do Rio Grande do Sul, o legislador estadual gaúcho, por duas vezes, tentou estabelecer exceção à norma proibitiva, ambas esbarrando na declaração de inconstitucionalidade proclamada pelo TJRS. Em 16-12-2002, na ação direta de inconstitucionalidade nº 70005054010, foi declarada a inconstitucionalidade da emenda constitucional nº 32, que modificou o inciso XIII do art. 251 da CE, estabelecendo exceção ao uso de fogo. A decisão possui a seguinte ementa: ADIN. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 32/2002 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, A CONSTITUICAO ESTADUAL, QUE ACRESCENTOU RESSALVA, MEDIANTE CONDICIONES, A INCUMBENCIA DO ESTADO EM COMBATER AS QUEIMADA E RESPONSABILIZAR O USUARIO DA TERRA POR SUAS CONSEQUENCIAS. AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS ESTAO SUJEITAS AO CONTROLE JURIDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE INCOMPETENCIA REJEITADA. O ART-125, PAR-2 DA CARTA FEDERAL AUTORIZA OS ESTADOS A JUGAREM A VALIDADE DE NORMAS ESTADUAIS OU MUNICIPAIS PERANTE A CONSTITUICAO ESTADUAL, AINDA QUE REPRODUZINDO NORMAS FEDERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NORMA BASICA EXPRESSA TANTO NO ART-251 DA CARTA ESTADUAL, QUANDO NO ART-225 "CAPUT" DA CARTA FEDERAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO, COM IMPOSICAO DO PODER PUBLICO DE PRESERVACAO, RESTAURACAO E FISCALIZACAO. PRECEDENTE DESTA TRIBUNAL QUE JULGOU INVALIDA A LEI ESTADUAL 11498/00, QUE ALTERAVA O CODIGO FLORESTAL DO ESTADO (LEI 9119/92) E ACRESCENTAVA A POSSIBILIDADE DO USO DE FOGO, ALEM DOS CASOS DE ELIMINACAO DE PRAGAS EM CAMPOS NATIVOS, MEDIANTE PERMISSAO DO PODER PUBLICO ESTADUAL OU MUNICIPAL. A QUEIMA DE CAMPOS NATIVOS, POR DENEGAR O AMBIENTE, E ENFRAQUECER O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO, CONTAVEM NAO SO O ART- 251, "CAPUT", SENAO QUE COM O ART-13, V DA CARTA ESTADUAL. COMPETENCIA CONCORRENTE. MESMO SOB A OTICA DA LEGISLACAO FEDERAL, DESCABE AO ESTADO EMITIR LICENCAS AMBIENTAIS AOS MUNICIPIOS, PARA PRATICAS CUJA REPERCUSSAO NEGATIVA, FACE AO MONOXICO DE CARBONO E PREJUIZOS AO ECOSISTEMA, ULTRAPASSA O IMPACTO AMBIENTAL LOCAL, HAVENDO CLARA COLIDENCIA COM O DECR. FEDERAL 161/98, QUE TRATA DA QUEIMA CONTROLADA, PREVENDO O SISNAMA, COMO ORGAO LICENCIADOR E NAO O MUNICIPIO. MODERNA LEGISLACAO ESTADUAL, CONSUBSTANCIADA NO CODIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (LEI 11520/2000), SUMULADO COMO DEVER DO ESTADO A DIFUSAO DE TECNOLOGIAS APROPRIADAS A RECUPERACAO E CONSERVACAO DO SOLO. SE, EVENTUALMENTE, O USO DO FOGO E QUEIMADA FACILITA O CULTIVO DA TERRA, PREJUDICA E DEGRADA O MEIO AMBIENTE, CAUSANDO A POLUICAO DO AR E EROSAO DO SOLO, ASSOREAMENTO DO CURSO DAS AGUAS, PERDA DA BIODIVERSIDADE, EMISSAO DE GAS CARBONICO, REFLETINDO-SE NEGATIVAMENTE NA FLORA E NA FAUNA, E IMPEDINDO A REGENERACAO DA FLORESTA. ADIM JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 32/2002, POR AFRONTA AOS ARTIGOS 1, 8, 10 E, 13, V E 251, "CAPUT" DA CARTA SUL-RIO-GRANDENSE. 29FLS. D (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005054010, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 16/12/2002) Ocorre, porém, que a questão do dano ambiental deve sofrer análise livre de paixões e mistificações. Primeiramente, é necessário observar que há gradações para o uso do fogo, não se podendo confundir o uso postulado pelo autor, necessário à limpeza e renovação de pastagem, com a queima de florestas para a formação de lavouras ou novas pastagens, comum nos Estados do norte, mas não no Rio Grande do Sul. O uso pretendido visa

somente a eliminar a vegetação rasteira existente nos campos, possibilitando a sua renovação. Não pretende queimar florestas ou qualquer árvore nativa. Também é necessário assinalar, pois é fato de conhecimento comum na região, que tal procedimento não causa assoreamento de rios ou erosão, pois não atinge o solo, apenas a vegetação rasteira. Seria, aliás, até mesmo um contra-senso imaginar que o proprietário rural pretenda, deliberadamente, causar dano à sua propriedade. Da mesma forma, com todo o respeito aos entendimentos contrários, entendo que a emissão de gases não pode ser argumento suficiente para impedir a prática. É sabido que a vegetação é queimada apenas nesta época do ano e, muitas vezes, sequer é necessária a limpeza do campo todos os anos. Assim, há diversas atividades econômicas imensamente mais poluidoras que são toleradas. Ninguém, v. g., cogita proibir o uso de combustíveis fósseis no transporte, nem se cogita penalizar o seu uso, embora todos saibam das suas consequências à qualidade do ar. Todos comemoraram a descoberta de petróleo no pré-sal, mesmo cientes de que atrasará a substituição do petróleo por fontes menos poluentes de energia. No momento em que a descoberta foi anunciada pensou-se mais nos lucros advindos da comercialização do petróleo e menos no meio ambiente. Assim, não há falar em princípio do poluidor-pagador se tal princípio não for utilizado isonomicamente em todas as atividades potencialmente poluidoras. Nota-se, na verdade, uma atitude um tanto hipócrita. Sempre somos favoráveis à proteção do meio ambiente, desde que esta não nos atinja diretamente. Assim, é muito fácil praticamente inviabilizar a pecuária tradicional praticada nos Campos de Cima da Serra se não integramos a comunidade diretamente atingida pela sua falência. Outra faceta da hipocrisia é o fato de que, conforme noticiado, apesar das proibições, a queima de campo é uma realidade. Ocorre que, da forma como é feita, esta constitui risco, decorrente da falta de controle. Isto porque, iniciado o fogo, dificilmente se encontra o responsável, o qual busca evitar a penalização. Assim, avolumam-se ações indenizatórias, pois não raras vezes, a silvicultura, comum na região, é prejudicada com a queima de florestas de pinus. Parece mais fácil fechar os olhos e penalizar alguns poucos do que regulamentar racionalmente a prática. Aliás, sequer seria necessária tal regulamentação, visto que já existe uma legislação federal plenamente adequada, bastando, para tanto, a flexibilização da proibição estadual. Parece curioso que apesar da existência de proibição e da possibilidade de penalização, a prática do uso de fogo para a limpeza e renovação de pastagens continue sendo utilizada, ano a ano. Qual seria a justificativa para o descumprimento da legislação estadual? Para quem conhece a região, a resposta é simples: a sobrevivência. A pecuária tradicional praticada na região sobrevive a duras penas e depende da renovação da pastagem na primavera para a engorda do gado, cujo índice de ocupação é de aproximadamente uma cabeça para cada dois hectares 1, ou seja, bastante baixa. Pode-se dizer que se trata de um atividade arcaica que deve se modernizar e se adequar a novos paradigmas, não somente para atingir maior eficiência e lucro, mas especialmente para se harmonizar com a noção de sustentabilidade. Porém, no Brasil, parece se acreditar que para a mudança da realidade basta a edição de uma nova lei. Isto já ocorreu na região, com a criação das unidades de conservação ambiental que eliminaram a atividade de diversos madeireiros. Muitos foram jogados na quase miserabilidade e, passados muitos anos, ainda não receberam a devida indenização. Acredita-se na boa intenção do legislador estadual ao tentar banir o tradicional uso de fogo para a limpeza do campo. Porém, em momento algum questionou-se o impacto que tal proibição causaria à pecuária tradicional, especialmente desta região. Em momento algum foi realizado qualquer estudo de alternativas ou se pensou em propiciar a orientação e a diversificação da atividade rural regional. Imagine se o legislador estadual resolvesse proibir o uso de automóveis no território do Rio Grande do Sul. Haveria justificativas, sendo a principal, a preservação da qualidade do ar. Uma norma com tal repercussão traria à discussão os limites daquilo que pode ser imposto pelo Estado aos seus cidadãos. Certamente, somariam-se estudos analisando esta norma à luz dos princípios constitucionais. A proibição parece absurda, carecedora de bom senso ou, pelo menos, precipitada. Certamente, haveria uma comoção geral, exceto por alguns ambientalistas radicais. Esperar-se-ia, ao menos, uma eliminação gradual, possibilitando a adaptação dos cidadãos. Porém, é importante lembrar que está norma, de forma geral, atingiria apenas a nossa possibilidade de locomoção. Imagine se atingisse o nosso meio de sobrevivência, como é o caso do art. 28 do Código Florestal Gaúcho, para os pecuaristas dos Campos de Cima da Serra. Percebe-se, claramente, a nossa vulnerabilidade, enquanto cidadãos, perante o Estado e quem duvida da possibilidade de edição de normas catastróficas é só lembrar do desastroso enfeco dos depósitos bancários do Governo Collor, de pouca eficácia e muitos danos. Não há dúvida de que a Constituição Federal recepcionou o art. 27 do Código Florestal, na sua integralidade. Observe-se que o uso controlado de fogo é admitido pelo Superior Tribunal de Justiça em atividade imensamente mais poluente, o cultivo da cana-de-açúcar. Traço à colação: DIREITO AMBIENTAL. QUEIMADA DA PALHA DA CANA-DE-AÇUCAR. DECRETO FEDERAL Nº 2.661/98. AUTORIZAÇÃO. ART. 27 DA LEI Nº 4.771/65. REGULAMENTAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROCEDENTE. I - "Observadas as normas e condições estabelecidas por este Decreto, é permitido o emprego do fogo em práticas agropastoris e florestais, mediante Queima Controlada" (art. 2º do Decreto nº 2.661/98). II - "O emprego do fogo, como método despachador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, será eliminado de forma gradativa, não podendo a redução ser inferior a um quarto da área mecanizável de cada unidade agroindustrial ou propriedade não vinculada a unidade agroindustrial, a cada período de cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto" (art. 16 do Decreto nº 2.661/98). III - A autoridade ambiental, antes de autuar o produtor, deverá permitir seu enquadramento aos termos do Decreto Federal nº 2.661/98 e, só então, acaso descumpridas as regras ali estabelecidas, infligir a sanção respectiva. IV - Recursos especiais providos. Agravo regimental prejudicado. (REsp 345.971/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/02/2006, DJ 06/03/2006 p. 162) Observa-se que, no caso da cana-de-açúcar, a eliminação da prática se dará de forma gradual, o que sequer foi cogitado pelo legislador deste Estado. E por que a diferença de tratamento? Ocorre que o cultivo da cana-de-açúcar é estratégico para a produção de álcool combustível. Desta forma, o Governo Federal jamais aceitaria prejudicar a atividade. Já a pecuária tem um interesse especialmente local, sem maior repercussão na economia do Estado. Não há dúvida de que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (CF, art. 225). Mas, de igual forma, a República Federativa do Brasil tem por fundamento a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (CF, art. 1º, incisos III e IV). Também é objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º). Ao não estabelecer uma eliminação gradual da tradicional prática da região do uso de fogo para a renovação das pastagens, ao não promover estudos e propiciar alternativas aos produtores rurais desta região, a legislação estadual violou flagrantemente o direito fundamental dos pecuaristas dos Campos de Cima da Serra de exercer dignamente a sua atividade econômica. Ademais, é sabido que os maiores problemas de poluição do ar são os decorrentes do lançamento de gases tóxicos na atmosfera pelas indústrias ou pelos veículos movidos a petróleo. Assim, ao tentar eliminar radicalmente o uso de fogo como fator poluidor, sem estabelecer tratamento semelhantes a atividades mais poluidoras, o legislador estadual violou o princípio da isonomia, que estabelece que todos são iguais perante a lei. Diante do exposto, defiro parcialmente o pedido de antecipação de tutela, a fim de permitir o uso de fogo requerido na inicial, desde que respeitado o Decreto nº 2.661/98, o que inclui a licença do órgão competente do SISNAMA, a qual não poderá ser negada com fundamento na vedação do art. 28 do Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul. Intimem-se. Cite-se. D. L.