

Desenvolvimento sustentável: evolução jurisprudencial e legislativa do paradigmático caso da queima da palha da cana-de-açúcar¹

Rafael Santiago Costa¹

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá. Bolsista da CAPES.

RESUMO: O trabalho aborda a discussão travada em torno da prática de queima da palha da cana-de-açúcar, visando melhor compreensão dos fatores que integram a concepção de desenvolvimento sustentável. Busca analisar relevante norma constante do artigo 27 do revogado Código Florestal e significativamente alterada pelo artigo 38 da Lei nº 12.651/12. Trata-se de tema já enfrentado pelo STJ sob a vigência da Lei nº 4.771/65, de modo que esse estudo se baseia na análise de decisões correlatas e como objetivo demonstrar a relevante evolução no entendimento jurisprudencial sobre o tema e como a Lei nº 12.651/12 traz novo fôlego ao debate.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento sustentável; queima; palha da cana-de-açúcar; Código Florestal; STJ.

ABSTRACT: The paper addresses the debate about the practice of burning of cane sugar in order to better understand the factors that integrate the concept of sustainable development. Searching analyze relevant rule contained in Article 27 of the Forestry Code revoked and significantly modified by Article 38 of Law nº 12.651/12. Superior Court of Justice faced the theme during the legality of Law nº 4.771/65, so this study is based on analysis and related decisions aimed at demonstrating the significant development in the understanding of jurisprudence on the subject and as Law nº 12.651/12 brings new life to the debate.

KEYWORDS: Sustainable development; burning; sugar cane; Forest Code; STJ.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O desenvolvimento sustentável e a queima da palha da cana-de-açúcar à luz da jurisprudência do STJ; 3. Alterações trazidas à discussão pela Lei nº 12.651/12; Considerações finais; Referências.

O retorno a velhos temas que pareciam esgotados não é nem uma reexumação, nem uma repetição. Os problemas nascem quando certas

¹ Uma primeira versão desse estudo foi apresentada no IV Seminário do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá (2012), tendo sido revisto e reestruturado em função do advento da Lei nº 12.651/12, que, por meio do seu artigo 38, trouxe novos e essenciais elementos ao debate.

condições históricas os fazem nascer, e assumem em cada oportunidade aspectos diversos, adaptados às circunstâncias (BOBBIO, 2004, p. 140).

1. Introdução

Uma das concepções mais enraizadas no debate ambiental diz respeito ao desenvolvimento sustentável, fazendo-se notar já na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, firmada em 1972. Embora nesse momento ainda não tivesse sido empregado expressamente o termo “desenvolvimento sustentável”, suas ideias principais já estavam sendo ali delineadas².

A preocupação com a necessidade de conciliar desenvolvimento com a proteção ambiental ficou demonstrada de forma mais notória na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na qual o termo “desenvolvimento sustentável” restou consagrado, constando expressamente em nada menos do que doze de seus vinte e sete princípios³, sendo essa a redação do primeiro: “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

Como fica claro nessas declarações, o desenvolvimento, não apenas econômico, mas, principalmente, social, deve continuar sendo buscado pelo ser humano, com o intuito de assegurar melhorias na qualidade de vida de todos. Mas essa busca não pode ser segregada da necessidade também constante, e não menos relevante, de proteção do meio ambiente, de modo que as atuais e futuras gerações possam continuar buscando seu desenvolvimento em um meio ambiente saudável e com igual disponibilidade de recursos naturais.

É nesse sentido que se afirma que o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases da produção do homem e suas atividades, sem se descuidar da sua boa relação com o meio ambiente, de modo a viabilizar que as futuras gerações possam desfrutar dos mesmos recursos atualmente disponíveis (FIORILLO, 2012, p. 87).

Torna-se perceptível que são três os pilares da concepção de desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental, sendo que todos eles estão incorporados de forma simultânea e harmoniosa em nossa Constituição de 1988, que preconiza a busca

² *A título de exemplo, transcrevem-se alguns dos princípios inaugurais constantes dessa declaração e que também nos auxiliam a entender o conteúdo da ideia de desenvolvimento sustentável:*

Princípio 4 - O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

Princípio 5 - Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

(...)

Princípio 8 - O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

³ E as ideias dele decorrentes estão presentes de forma implícita em praticamente todos os demais.

constante pela redução das desigualdades sociais (artigo 3º, I e III), estimulando uma atividade econômica que prime pela proteção do meio ambiente (artigo 170, VI) ao mesmo tempo em que atribui a todos o dever da tutela ambiental, nos termos do artigo 225 (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 43).

Se não há maiores dificuldades na compreensão do princípio do desenvolvimento sustentável, o mesmo não se pode dizer de sua aplicação prática, sendo muito comum sua invocação em discursos vazios de efetiva preocupação ambiental. Embora de inegável relevância, o princípio em comento se apresenta, muitas vezes, como mera retórica ou verdadeiro instrumento de *marketing*, desacompanhando de ações efetivas.

Por outro lado, verifica-se em casos concretos que a balança tende a pesar mais para o aspecto econômico, quebrando a harmonia que deve existir entre os três pilares da concepção de desenvolvimento sustentável, mostrando-se pertinente o seguinte alerta feito por Antonio Herman Benjamin ao prefaciar a obra conjunta de Sarlet e Fensterseifer acima invocada:

a noção de progresso e desenvolvimento somente faça sentido na perspectiva de uma sustentabilidade que integra, dinâmica e dialeticamente, os eixos do social, do econômico e do ambiental, de forma que nenhuma das três facetas assumam posição superior. A rigor, o novo paradigma não opera por hierarquia, mas por convergência, o que, claro, não exclui o entendimento de que tudo se faz em favor e por conta da vida (2011, p. 09).

Dessa forma, consideramos relevante que o estudo do princípio da sustentabilidade seja acompanhado da análise de casos concretos, nos quais se verifique, por exemplo, aparente conflito entre a busca pelo amplo desenvolvimento econômico e a necessidade de preservação do meio ambiente sadio. Afinal, como alerta Bobbio, o enunciado de um acordo costuma ser feito com relativa facilidade, não se verificando o mesmo no momento em que se passa à ação, quando começam as reservas e oposições, mesmo quando o fundamento seja inquestionável (2004, p. 23).

Para cumprir nosso intuito, optamos por abordar a controvérsia existente em torno da queima da palha da cana-de-açúcar, haja vista se tratar de prática secular em nosso País, relacionada diretamente com o poderio econômico dos grandes produtores e usineiros, e da qual decorrem inegáveis danos ao meio ambiente. Por outro lado, trata-se de matéria já analisada em algumas ocasiões pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁴, sendo nítida a mudança no entendimento adotado quando confrontados julgados mais antigos com os mais recentes.

Por fim, parece-nos que o legislador, por meio do artigo 38 da novel Lei nº 12.651/12, pretendeu trazer significativas alterações no quadro normativo até então vigente sobre o uso do fogo como prática agropastoril. E o objetivo do presente

⁴ Nesse ponto, merece destaque o fato de o Supremo Tribunal Federal ter se manifestado no sentido de que esse tema específico não apresenta fundo constitucional, não sendo sua análise, portanto, de competência daquele Tribunal. Nesse sentido, segue julgado: “Dano ao meio ambiente. Queima da palha da cana-de-açúcar. Controvérsia infraconstitucional. Ofensa indireta. Reexame de provas (Súmula 279). Ausência de prequestionamento (Súmulas 282 e 356). Regimental não provido.” (AI nº 377.119 AgR, Rel. Min. Nelson Jobim, 2ª Turma, julgado em 06.08.2002).

trabalho é justamente analisar de forma crítica a evolução não apenas da jurisprudência firmada em relação a essa temática, mas também da legislação pertinente, buscando sempre uma correlação com o princípio do desenvolvimento sustentável e outros que se mostrem pertinentes na seara ambiental.

2. O desenvolvimento sustentável e a queima da palha da cana-de-açúcar à luz da jurisprudência do STJ

Como é notório, a produção de cana-de-açúcar é um dos grandes pilares do agronegócio de nosso País, gerando centenas de milhares de empregos diretos e recebendo incentivos dos governos federal e estaduais, principalmente em função da busca por matrizes energéticas distintas daquelas que derivam do petróleo. Tão antiga quanto o cultivo da cana é a prática da queima da lavoura antes de seu corte e colheita, o que é feito para facilitar o trabalho dos cortadores e eliminar de imediato as partes do vegetal usualmente não aproveitáveis⁵.

A maior parte do cultivo da cana-de-açúcar é verificada no Estado de São Paulo, sendo oriundos desse Estado os debates mais intensos sobre a nocividade da queima da palha da cana-de-açúcar ao meio ambiente e à saúde dos trabalhadores dos canaviais e dos residentes em locais próximos às áreas de cultivo⁶. Embora o método de monocultura e as grandes áreas necessárias ao cultivo da cana também sejam motivo de preocupação ambiental (em função, respectivamente, do empobrecimento do solo e do avanço da fronteira agrícola sobre áreas de vegetação nativa), a maior celeuma envolve a queima verificada no momento anterior ao corte da cana.

Os produtores costumam apontar esse procedimento como indispensável à colheita da cana, alegando não ser possível a utilização de maquinários em todos os tipos de terreno, bem como que essa alternativa resultaria na extinção de centenas de milhares de postos de trabalho. Sustentam, ainda, que a queima ocorre apenas na época da colheita, que costuma ser anual, e que os danos efetivos ao meio ambiente ainda não são cientificamente comprovados de forma completa e satisfatória. Ou seja, atribuem no debate maior enfoque ao crescimento econômico e, alardeando um risco de desemprego maciço, aos impactos sociais (a nosso ver de forma míope, haja vista as

⁵ Embora se deva destacar que, ultimamente, estudos apontam para a possibilidade de aproveitamento da palha da cana para, por exemplo, geração de energia elétrica, composição de alimento para animais e redução de emissão de gás carbônico.

⁶ Sirvinskas resume bem a questão, contrapondo a relevância do cultivo da cana na economia nacional (em especial, no Estado de São Paulo) com os danos ambientais oriundos de sua queima:

“Já não há dúvidas sobre o prejuízo que causa a queima da palha da cana-de-açúcar ao meio ambiente e à saúde humana. O Estado de São Paulo é o maior produtor de cana-de-açúcar do país, gerando cerca de 370 mil empregos, e responde por mais de 32% da renda agrícola. O álcool, por outro lado, exerce importante papel na substituição da gasolina, melhorando as condições do ar nos centros urbanos. No entanto, a queima da palha da cana-de-açúcar tem por finalidade facilitar o corte manual e também afastar os animais peçonhentos. Essa queima, no entanto, libera 30 quilos de monóxido de carbono por tonelada e 3 quilos de particulados (carvãozinho) por tonelada. A fuligem liberada percorre uma distância que varia de 500 metros a 10 quilômetros, dependendo do vento. Tal fato faz com que os moradores da região atingida consuma mais água para a realização da limpeza.” (2011, p. 274)

condições de trabalho nos canaviais), tentando diminuir a relevância dos impactos ambientais negativos.

Em estudo específico sobre o tema, Miryam Belle Moraes da Silva apresenta respostas robustas àqueles argumentos, indicando que diversos estudos comprovam de forma inequívoca os danos que a queima dos canaviais gera à saúde, bem-estar e segurança das pessoas, além de poluir o ambiente. Ademais, destaca a necessidade de se desmistificar a ideia de que o corte da cana sem queima inviabilizaria economicamente a cultura canavieira e geraria enorme desemprego. Afinal, prossegue Silva, já existiria a tecnologia necessária no mercado e a interrupção da queima geraria, na verdade, uma demanda maior por mão-de-obra nos canaviais e usinas, de modo que o discurso social propalado pelos defensores da queima não seria sincero, mascarando os reais motivos para a adoção da prática (2010, p. 223).

Mas a discussão não fica restrita aos argumentos favoráveis e contrários a essas queimadas específicas, sendo relevante trazer à baila o que dispunha o artigo 27 da recentemente revogada Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), *in verbis*:

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.

Duas questões se mostraram controvertidas nesse dispositivo, intensificando o debate, quais sejam: a) as lavouras de cana estariam inseridas dentre as “demais formas de vegetação” mencionadas no caput?; b) a tradicional queima da palha da cana-de-açúcar estaria justificada por “peculiaridades locais ou regionais”, como previsto no parágrafo único?

Não é difícil concluir que os defensores das queimadas respondem negativamente à primeira questão, e, caso seja ela superada, de forma afirmativa à segunda. Ou seja, os canaviais não seriam considerados vegetação, razão pela qual a vedação constante do dispositivo em destaque não seria aplicável à queima da palha da cana-de-açúcar. De todo modo, a autorização da queima sempre deveria ser outorgada pelo Poder Público, haja vista as peculiaridades desse cultivo.

E é justamente em torno da interpretação desse dispositivo (relembre-se, atualmente revogado) que o STJ enfrentou a temática que nos ocupa nesse momento, sendo nítida a adoção de entendimentos díspares nos julgados, ora se concedendo maior relevância aos aspectos econômicos da produção, ora atribuindo maior destaque aos efeitos ambientais da prática.

Já naquela que nos parece ser a primeira decisão proferida no STJ sobre o tema⁷, o Tribunal afastou a tese de que os canaviais não estariam incluídos no caput do artigo 27 do Código Florestal, sendo considerados incluídos nas “demais formas de vegetação” a que se refere o dispositivo. Entretanto, foi somente no julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 294.925, em 03.10.2002, que se verificou um debate efetivo da questão, tendo prevalecido expressamente nessa oportunidade os interesses econômicos e sociais, como fica claro em sua ementa⁸.

O Relator, Ministro Milton Luiz Pereira, apresentou voto confirmando a aplicação da vedação contida no já mencionado artigo 27 do antigo Código Florestal também às plantações de cana. Apontou os efeitos deletérios ao meio ambiente da prática da queima dos canaviais, de modo que deveria ser coibida. Entretanto, a posição defendida pelo Ministro foi isolada e vencida, prevalecendo o entendimento esposado pelo Ministro José Delgado, merecendo destaque os seguintes trechos de seu voto⁹:

faço parte de uma corrente que pensa que o Direito deva ser defendido e interpretado de acordo com a realidade vivida pelo homem. E a realidade vivida pelo homem é uma realidade complexa, não é somente uma realidade ambiental, não é somente uma realidade estatal, não é somente uma

⁷ DIREITO AMBIENTAL. QUEIMADAS. PLANTAÇÃO DE CANA-DE-AÇÚCAR. O artigo 27, "caput", da Lei nº 4.771, de 1965, proíbe a queima de florestas e demais formas de vegetação, âmbito no qual se incluem as plantações de cana de açúcar; interpretação reforçada pelo respectivo parágrafo único que ressalva o emprego do fogo em práticas agropastoris, se peculiaridades locais ou regionais o justificarem, quando permitido pelo Poder Público. Recurso especial não conhecido." (REsp nº 161.433/SP, Rel. Min. Ari Pargendler, 2ª Turma, julgado em 27.10.1998)

⁸ DIREITO FLORESTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CANA-DE-AÇÚCAR. QUEIMADAS. ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4771/65. CÓDIGO FLORESTAL E DECRETO FEDERAL 2661/98. DANO AO MEIO AMBIENTE. INEXISTÊNCIA DE REGRA EXPRESSA PROIBITIVA DA QUEIMA DA PALHA DA CANA. INVIABILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DAS QUEIMADAS PELO USO DE TECNOLOGIAS MODERNAS. PREVALÊNCIA DO INTERESSE ECONÔMICO. DECRETO ESTADUAL 42056/97 AUTORIZA A QUEIMA DA COLHEITA DA CANA. RECURSO DESPROVIDO.

1. O Direito deve ser interpretado e aplicado levando em consideração a realidade sócio-econômico a que visa regulamentar.

"In casu", não obstante o dano causado pelas queimadas, este fato deve ser sopesado com o prejuízo econômico e social que advirá com a sua proibição, incluindo-se entre estes o desemprego do trabalhador rural que dela depende para a sua subsistência. Alie-se a estas circunstâncias, a inaplicabilidade de uma tecnologia realmente eficaz que venha a substituir esta prática.

2. Do ponto de vista estritamente legal, não existe proibição expressa do uso do fogo na prática de atividades agropastoris, desde que respeitados os limites fixados em lei. O artigo 27, parágrafo único do Código Florestal proíbe apenas a queimada de florestas e vegetação nativa e não da palha da cana. O Decreto Federal 2.661/99 permite a queima da colheita da cana, de onde se pode concluir que dentro de uma interpretação harmônica das normas legais "aquilo que não está proibido é porque está permitido".

3. Recurso especial improvido. (Rel. Min. Milton Luiz Pereira, Rel. p/ Acórdão Min. José Delgado, 1ª Turma)

⁹ O Ministro ainda incluiu em sua fundamentação trechos do acórdão que fora proferido no Tribunal *a quo*, no qual se defendera até mesmo que o artigo 27 do Código Florestal não seria aplicável a culturas renováveis, de modo que não haveria vedação legal à queima: “Sabido que a cultura da cana-de-açúcar não se subsume nem ao conceito de floresta nem ao de vegetação nativa, o preceito legal contido no art. 27, "caput", do Código Florestal, não se lhe aplica da forma como pretende o Ministério Público, ora recorrente”.

realidade familiar, mas é uma realidade em que existem vários fatores que se integram, que se comunicam, que influenciam o intérprete, *especialmente o aplicador da lei, a tomar um posicionamento.*

[...]

Quem conhece o sistema de plantação, da colheita de cana e todo o seu processo, no Nordeste e em algumas regiões de São Paulo, regiões montanhosas, sabe muito bem que, tão cedo, a tecnologia não conseguirá implantar um sistema em que possa haver a colheita mecânica da cana, por mais que os estudos estejam avançados a respeito.

Para não restar dúvidas sobre a opção pela primazia dos aspectos econômicos e sociais nesse julgado, seguem, respectivamente, trechos dos votos proferidos pelos Ministros Luiz Fux e Humberto Gomes ao acompanharem o entendimento acima representado (registre-se que o Ministro Humberto Gomes aproveitou o ensejo para relembrar ser neto de usineiro, destacando livro de sua autoria em que descreve “a Saga do Coronel Laurentino Gomes de Barros, usineiro que foi meu avô, para minha honra”):

Efetivamente, o Código Florestal não traria um benefício com severo prejuízo, e, ainda que assim o fizesse nossa tarefa se tornaria mais difícil, pois estão em jogo dois direitos fundamentais, que são o direito ao meio ambiente e o direito a uma vida digna, com a erradicação da pobreza, das desigualdades e da valorização do trabalho.

No balanceamento desses valores constitucionais em jogo, sobreleva, sem dúvida alguma, o valor trabalho, até porque propicia o valor maior, que é a sobrevivência e a vida digna.

É à luz de tais princípios, [...] se impedíssemos que essa queimada se produzisse tal como é possível hoje, eliminando, como o Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros assentou, uma gama de mão-de-obra que levaria à proliferação da pobreza das desigualdades regionais.

[...] Tudo isso existe, porque a cana é impossível de ser cortada em larga escala, sem a queima, seja por causa da serrilha, seja em virtude de um pêlo que possui. Quem já tentou descascá-la com a mão, como nós, percebe que, realmente, aquele pêlo é algo terrível. Diz-se "vamos dar ao cortador uma roupa apropriada", mas se a cana, necessariamente, tem que ser cortada ao sol, e, se esse cortador estiver muito vestido, não suportará o calor, e a desidratação acabará com ele. Por isso, então, é que se queima a cana.

No Brasil, hoje, uma alternativa para substituir a queima da cana seria a máquina, mas, seu uso em larga escala, ocasionaria um desemprego brutal, pois, como sabemos, há populações que vivem do seu corte [...].

Se parasse o corte manual da cana, seria um desastre para essas populações. [...]. De outro lado, a preocupação com os malefícios ecológicos da queima da cana, é exagerada. É que a queimada só se dá na época da colheita, ou seja, uma vez por ano. Por que não nos preocupamos com a cidade ou com um prédio como esse, todo fechado e com ar condicionado, que, segundo sabemos, é o grande destruidor da camada de ozônio? [...]. Na verdade, penso que, sob o aspecto da poluição, a queima da cana é mínima, pois não incomoda as cidades. [...]. Por último, lembro que ainda hoje, não existem

métodos que permitam que a cana seja colhida mecanicamente em terrenos de declive. São dificuldades que tornam economicamente imperativa a queima da cana.

Em 2006, novo julgando do STJ demonstrou maior convivência com as queimadas, reformando acórdão que proibira a prática. Nessa oportunidade, entretanto, já se mostrou preocupação com a necessidade de observância das regulamentações e autorizações específicas para a queima controlada. Trata-se do REsp nº 345.971, julgado em 14.02.2006, sob a relatoria do Ministro Francisco Falcão (1ª Turma), que acompanhara a corrente vencedora no julgando anteriormente comentado. Entretanto, em 03.08.2006, outra decisão sobre o tema foi proferida, agora sob a relatoria do Ministro João Otávio de Noronha (2ª Turma) e já com um enfoque muito mais voltado à relevância da temática ambiental, tendo sido expressamente invocada a concepção do desenvolvimento sustentável, como se verifica da ementa desse precedente¹⁰.

Além de reforçar a aplicabilidade do artigo 27 do Código Florestal pretérito às queimadas de lavouras, esse acórdão se mostra relevante por ser um dos primeiros a indicar expressamente que a proteção do meio ambiente deve ser considerada como um limite aos interesses produtivos do setor agrário¹¹. Trata-se de precedente paradigmático e que pode ser apontado como representativo da mudança do posicionamento do STJ sobre o tema, tendo sido proferidos outros em sentido semelhante, dentre os quais¹² se destaca o acórdão proferido no REsp nº 1.094.873, em 04.08.2009.

Não obstante a relevância desse julgando, optamos por efetuar a análise pormenorizada de precedente posterior, haja vista ser mais recente e ter, assim como

¹⁰ DIREITO AMBIENTAL. LAVOURA DE CANA-DE-AÇÚCAR – QUEIMADAS. CÓDIGO FLORESTAL. ART. 27. 1. Tratando-se de atividade produtiva, mormente as oriundas dos setores primário e secundário, o legislador tem buscado, por meio da edição de leis e normas que possibilitem a viabilização do desenvolvimento sustentado, conciliar os interesses do segmento produtivo com os da população, que tem direito ao meio ambiente equilibrado.

2. 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 indicarem.

[...]

4. Recurso especial parcialmente provido. (REsp nº 439.456/SP)

¹¹ *Sobre esse aspecto específico, assim se manifestou o Relator:*

Penso que, de fato, faltam estudos conclusivos sobre o quanto perniciososa apresenta-se tal prática, tanto sob o ponto de vista da saúde humana quanto sobre a poluição atmosférica. Cite-se, por exemplo, o efeito estufa no planeta, para o qual contribuem as queimadas e cuja origem divide a opinião de cientistas.

Todavia, em que pesem tais teses científicas, evidentemente que as queimadas, procedimento antinatural, constituem atividade poluidora, pois não há necessidade de ser *expert* para entender que tal prática – bastante utilizada no Brasil, principalmente porque é de baixíssimo custo, além de requerer técnica simples de execução – é responsável pela liberação de gases poluentes no meio ambiente.

O que se tem buscado, e agora atendo-me ao aspecto legal que envolve a questão, é fomentar um desenvolvimento sustentado, conciliando-se os interesses do setor produtivo com os da população, que tem direito ao meio ambiente equilibrado.

¹² Cite-se, ainda, os REsp's nº's 965.078 e 1.179.156.

no caso acima citado, a relatoria do Ministro Humberto Martins, que se valeu dos fundamentos que já havia apresentado no REsp nº 1.094.873. Referimo-nos ao REsp nº 1.285.463, julgado em 28.02.2012 (2ª Turma), e que recebeu a seguinte ementa:

DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CANA-DE-AÇÚCAR. QUEIMADAS. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 4771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. QUEIMA DA PALHA DE CANA. EXISTÊNCIA DE REGRA EXPRESSA PROIBITIVA. EXCEÇÃO EXISTENTE SOMENTE PARA PRESERVAR PECULIARIDADES LOCAIS OU REGIONAIS RELACIONADAS À IDENTIDADE CULTURAL. INAPLICABILIDADE ÀS ATIVIDADES AGRÍCOLAS INDUSTRIAIS.

1. O princípio da precaução, consagrado formalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92 (ratificada pelo Brasil), a ausência de certezas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental. Na dúvida, prevalece a defesa do meio ambiente.

2. A situação de tensão entre princípios deve ser resolvida pela ponderação, fundamentada e racional, entre os valores conflitantes.

[...]

3. O legislador brasileiro, atento a essa questão, disciplinou o uso do fogo no processo produtivo agrícola, quando prescreveu no art. 27, parágrafo único da Lei n. 4.771/65 que o Poder Público poderia autorizá-lo em práticas agropastoris ou florestais desde que em razão de peculiaridades locais ou regionais.

4. Buscou-se, com isso, compatibilizar dois valores protegidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o meio ambiente e a cultura ou o modo de fazer, este quando necessário à sobrevivência dos pequenos produtores que tiram seu sustento da atividade agrícola e que não dispõem de outros métodos para o exercício desta, que não o uso do fogo.

5. A interpretação do art. 27, parágrafo único do Código Florestal não pode conduzir ao entendimento de que estão por ele abrangidas as atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ou seja, exercidas empresarialmente, pois dispõe de condições financeiras para implantar outros métodos menos ofensivos ao meio ambiente.

Precedente: (AgRg nos EDcl no REsp 1094873/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04/08/2009, DJe 17/08/2009).

6. Ademais, ainda que se entenda que é possível à administração pública autorizar a queima da palha da cana de açúcar em atividades agrícolas industriais, a permissão deve ser específica, precedida de estudo de impacto ambiental e licenciamento, com a implementação de medidas que viabilizem amenizar os danos e a recuperar o ambiente, Tudo isso em respeito ao art. 10 da Lei n. 6.938/81. Precedente: (REsp 418.565/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 29/09/2010, DJe 13/10/2010).

Recurso especial provido.

A relevância desse julgado reside em diferentes aspectos. Inicialmente, há que se destacar a invocação do princípio da precaução. Como demonstrado, comum se apresenta a propagação pelos defensores da queima dos canaviais da inexistência de estudos científicos que apontem precisamente a extensão dos danos ambientais causados. Como bem destacado nesse julgado, trata-se de argumento que em nada auxilia os defensores da prática. Afinal, as incertezas do impacto ambiental de

determinada atividade exigem justamente uma postura mais cautelosa e zelosa em relação ao meio ambiente, não podendo ser invocadas como uma liberação automática à prática dos atos sobre os quais pairam as incertezas.

Por outro lado, a decisão, além de confirmar que o artigo 27 do antigo Código Florestal era aplicável às áreas cultivadas, é pioneira¹³ no sentido de afastar a possibilidade de invocação da exceção prevista no parágrafo único desse dispositivo quando se estiver diante de práticas inerentes à indústria agrícola. Ou seja, segundo o entendimento esposado nesse julgado, a possibilidade de autorização de queimadas em face de peculiaridades locais ou regionais não se coadunaria com a atividade agrícola de larga produção, mas com aquelas comunidades mais carentes de recursos ou acesso a técnicas mais modernas e menos poluentes. A autorização de queima poderia ser concedida a essas comunidades, mas não aos grandes produtores de cana-de-açúcar, detentores de recursos suficientes para empregarem maior volume de mão-de-obra ou mesmo tecnologia no desenvolvimento de todas as etapas de sua atividade.

Constatava-se, nesse momento, uma grande inversão de valores. À luz do julgado em comento, a busca inconsequente pelo crescimento econômico deixava nitidamente de preponderar, passando o próprio poderio econômico a ser indicativo da possibilidade e, por conseguinte, obrigatoriedade de maior proteção ambiental. Não se trata de impedimento ao crescimento econômico, mas da imposição de diretrizes que façam com que ocorra de forma ambientalmente responsável. Trata-se da internalização dos custos ambientais, procedimento que não pode ser considerado inválido por reduzir os lucros dos setores produtivos.

Entretanto, quando a questão já caminhava para se tornar pacífica perante o STJ, a legislação de regência foi alterada com o advento da Lei nº 12.651/12¹⁴. A seguir, faremos a análise do novel tratamento legal referente ao tema em análise, com o intuito principal de verificar se o legislador buscou indicar entendimento diverso do consignado pelo STJ, especialmente no REsp nº 1.285.463.

3. Alterações trazidas à discussão pela Lei nº 12.651/12

Como é sabido, o Código Florestal vigente desde 1965 foi integralmente revogado pela Lei nº 12.651/12, que trouxe inúmeras modificações ao trato da matéria ambiental em território nacional. Entretanto, cumpre-nos aqui analisar tão somente a alteração verificada em relação às possibilidades de uso de fogo na vegetação, prática que continua sendo vedada como regra. Com efeito, o caput do artigo 38 da Lei nº 12.651/12 confirma que a regra, como não poderia deixar de ser, permanece no sentido

¹³ Na verdade o foi aquele precedente oriundo do REsp nº 1.094.873.

¹⁴ Referido diploma foi promulgado pela Presidência da República de forma simultânea à edição da Medida Provisória nº 571/12, por meio da qual o Executivo promoveu significativas alterações na lei promulgada. Entretanto, tais mudanças não alcançaram o artigo 38 da lei, que aqui mais nos interessa. Esclarece-se, ainda, que no momento em que esse trabalho foi concluído, a MP nº 571/12 acabara de ser aprovada com modificações pelo Congresso Nacional, seguindo para sanção ou veto presidencial. Tendo em vista as alterações (que novamente não interferem na redação do artigo 38), o instrumento normativo passou a tramitar como Projeto de Lei de Conversão (PLC) nº 21/2012.

de proibição do uso do fogo ao assim dispor: “É proibido o uso do fogo na vegetação, exceto nas seguintes situações:”.

Demonstrou-se no tópico anterior que duas dúvidas interpretativas principais giravam em torno do artigo 27 do Código Florestal revogado. A primeira delas se referia à inclusão de lavouras no conceito de “demais formas de vegetação”, ao passo que a segunda dizia respeito à compatibilidade da cultura de cana com a ideia de “peculiaridades locais ou regionais” que justificassem o emprego do fogo.

No que tange à primeira controvérsia, parece ter o legislador procurado espancá-la por completo ao suprimir do texto legal a distinção entre florestas e demais formas de vegetação, optando por uma menção única e mais genérica ao termo vegetação, dentro do qual, evidentemente, enquadram-se as florestas e qualquer outro tipo de vegetação, dentre elas as lavouras de cana. Ainda que não se entenda óbvia a inclusão das lavouras de cana e de qualquer outra cultura no conceito de vegetação, não há nada no novo diploma legal que sugira a necessidade de uma adequação da jurisprudência firmada no STJ nesse sentido.

Sendo assim, em relação à primeira dúvida que se suscitava em torno do artigo 27 da Lei nº 4.771/65, parece-nos claro que por meio do novo diploma legal se buscou extingui-la em definitivo ou, quando menos, não se pretendeu trazer qualquer novo elemento que pudesse reviver o debate já pacificado em âmbito jurisprudencial. Mas o mesmo não se pode dizer em relação àquela segunda grande controvérsia, já que nos parece que o legislador buscou deixar claro o intuito de que o uso do fogo controlado em caráter excepcional seja de possível autorização em relação a qualquer atividade rural. Afinal, assim consta da primeira exceção prevista à regra geral preconizada no caput do multicitado artigo 38¹⁵:

I - em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, 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;

Dois aspectos chamam atenção nessa nova redação. O primeiro se mostra sutil e reside na substituição de “peculiaridades locais ou regionais” (conforme parágrafo único do artigo 27 da Lei nº 4.771/65) por “locais ou regiões cujas peculiaridades”. Na primeira expressão nos parece mais enraizada a ideia de práticas exercidas por comunidades tradicionais, ao passo que na segunda forma de se dizer praticamente o

¹⁵ A nova norma ainda apresenta duas outras situações que podem ensejar a autorização do uso do fogo, senão vejamos:

II - emprego da queima controlada em Unidades de Conservação, em conformidade com o respectivo plano de manejo e mediante prévia aprovação do órgão gestor da Unidade de Conservação, visando ao manejo conservacionista da vegetação nativa, cujas características ecológicas estejam associadas evolutivamente à ocorrência do fogo;

III - atividades de pesquisa científica vinculada a projeto de pesquisa devidamente aprovado pelos órgãos competentes e realizada por instituição de pesquisa reconhecida, mediante prévia aprovação do órgão ambiental competente do SISNAMA.

mesmo vislumbramos maior presença da ideia de espaço físico, independentemente de a terra ser explorada por comunidades tradicionais.

Ainda que assim não se entenda e se considere que as duas locuções apresentem exatamente o mesmo significado, é inegável que o legislador pretendeu um alcance mais amplo da norma ao fazer referência a “cada imóvel rural”, que não constava da regulamentação anterior e sugere o intuito de alcançar qualquer imóvel rural, independentemente de ser explorado por pequenos produtores ou grandes empreendimentos agrícolas (distinção efetuada no REsp nº 1.285.463).

Esse seria o segundo aspecto a ser destacado no inciso supratranscrito. Mas o intuito do legislador em ampliar a possibilidade do uso do fogo para situações além daquela aceita no REsp nº 1.285.463 se torna inequívoco quando analisado o parágrafo segundo do artigo 38 da norma em vigor, *in verbis*: “Exceção constante no caput as práticas de prevenção e combate aos incêndios e as de agricultura de subsistência exercidas pelas populações tradicionais e indígenas”.

Ora, se o STJ chegou a se posicionar no sentido de que a ressalva do parágrafo único do artigo 27 do Código Florestal anterior se referia somente à agricultura de subsistência, e a nova lei distingue as hipóteses de agricultura de subsistência exercida pelas populações tradicionais e indígenas (§2º) daquelas práticas agropastoris desenvolvidas em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo (inciso II), não há dúvidas que se quis deixar clara a maior amplitude das hipóteses de exceção, sendo que, no caso das comunidades tradicionais, não se exigiria nem mesmo prévia aprovação do órgão ambiental competente. Afinal, o legislador não iria se referir à mesma situação excepcional em dois momentos distintos e com redações extremamente distintas.

Esse intuito não passou despercebido a Édis Milaré e Rita Franco, que, ao analisarem o dispositivo em comento, chegam a afirmar que restaria afastada a interpretação conferida à matéria pelo STJ no multicitado REsp nº 1.285.463. E concluem que a redação do artigo 38, I da Lei nº 12.651/12 “afasta toda e qualquer interpretação capaz de vincular a noção de cultura outrora prevista em lei às práticas costumeiras, tidas por interesses e costumes predominantes de determinados grupo ou classe da sociedade” (2012, p. 335).

Sendo tão explícito esse intuito de se alargar as possibilidades de uso do fogo para situações além daquelas que vinham sendo aceitas pelo STJ ao interpretar o artigo 27 do antigo Código Florestal, resta a dúvida se não estaríamos diante de afronta ao relevante princípio da proibição do retrocesso ecológico, segundo o qual, a menos que as circunstâncias de fato sejam alteradas de forma significativa, não são admitidos recuos nos níveis de proteção ao meio ambiente já consolidados. Nem mesmo por meio de alterações legislativas (ARAGÃO, 2008, p. 37).

E não nos parece que houve qualquer significativa alteração das circunstâncias fáticas referentes ao cultivo da cana que justifique um recuo na proteção do meio ambiente. As alterações no contexto fático parecem muito mais relacionadas ao maior desenvolvimento da tecnologia em benefício da colheita e do aproveitamento da palha do que com o aumento das justificativas para o uso da queima da palha.

Mas esse caráter retrógrado parece ser um problema que permeia toda a Lei nº 12.651/12 e que merece ser debatido em outra oportunidade, bem como melhor apreciado pelos Tribunais, inclusive no que se refere à temática específica versada nesse trabalho e agora regulamentada pelo artigo 38 da Lei nº 12.651/12.

Considerações finais

Em síntese, pretendeu-se demonstrar nesse trabalho o que se deve entender por desenvolvimento sustentável. A doutrina pátria já se mostra farta no que se refere à conceituação e análise teórica desse princípio, razão pela qual se buscou um enfoque diverso, voltado para a análise de um caso concreto.

A opção pela análise da tradicional queima da palha da cana-de-açúcar decorre justamente do fato de tal prática colocar em destaque as tensões existentes entre os pilares da concepção do desenvolvimento sustentável. Se não há maior complexidade na compreensão teórica desse princípio, o mesmo não pode ser dito quando se parte para sua aplicação prática. Não se pode confundir desenvolvimento econômico com crescimento econômico a qualquer custo, onde a busca pelo maior lucro possível justifique a desconsideração das questões ambientais e, até mesmo, sociais.

Se a prática da queima da palha da cana-de-açúcar é secular, o mesmo não se pode dizer acerca do debate ambiental que a circunda, sendo que o tema vem sendo enfrentado pelo nosso Judiciário há pouco mais de quinze anos, merecendo destaque a evolução verificada no STJ acerca da questão.

Por outro lado, demonstrou-se como recentes alterações legislativas influenciam de sobremaneira na evolução do debate, sendo claro que o artigo 38 da Lei nº 12.651/12 se coloca em confronto direto com o entendimento que havia sido esposado pelo STJ ao interpretar o artigo 27 do antigo Código Florestal no julgamento do REsp nº 1.285.463, de modo que continua a questão cercada por concepções que ora priorizam o crescimento econômico, ora se pautam por uma maior preocupação ambiental, mantendo-se incerta a efetiva busca pelo desenvolvimento sustentável.

Referências

- ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 12-56.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2012.
- BRASIL. **Lei nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 21 abr. 2012.
- BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de

1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>.

Acesso em 27 set. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento nº 377.119**. Relator: Ministro Nelson Jobim. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28377119%2ENUME%2E+OU+377119%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>> Acesso em: 21 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 161.433**. Relator: Ministro Ari Pargendler. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=161433&b=ACOR> Acesso em: 21 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 294.925**. Relator: Ministro Milton Luiz Pereira. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=294925&b=ACOR>. Acesso em: 21 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 345.971**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=345971&b=ACOR> Acesso em: 21 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 439.456**. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=439456&b=ACOR>. Acesso em: 21 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 965.078**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=965078&b=ACOR>. Acesso em: 21 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.094.873**. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1094873&b=ACOR>. Acesso em: 21 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.179.156**. Relator: Ministro Mauro Campbell. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1179156&b=ACOR>. Acesso em: 21 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.285.463**. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1285463&b=ACOR>. Acesso em: 21 abr. 2012.

COSTA, Rafael Santiago. Desenvolvimento Sustentável: o paradigmático caso da queima da palha da cana-de-açúcar e a evolução da jurisprudência do STJ. In: GAIO, Daniel (Org.). **Anais do IV Seminário do Programa de Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá**. Macapá: UNIFAP, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILARÉ, Édis; FRANCO, Rita Maria Borges. Da Proibição do uso de Fogo e do Controle dos Incêndios. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 333-341.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, Miryam Belle Moraes da. Queima da Palha da Cana-de-açúcar. In: JÚNIOR, Jarbas Soares; ALVARENGA, Luciano José (Org.). **Direito Ambiental no STJ**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 215-237.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Artigo recebido em 15 de outubro de 2012.

Aprovado em 16 de outubro de 2012.