



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. Presidência

PROCESSO: 1016745-72.2020.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1007104-63.2020.4.01.3200
CLASSE: SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (11555)
REQUERENTE: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS -
IBAMA, INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, UNIÃO FEDERAL
REQUERIDO: JUIZ FEDERAL DA 7ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS

DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de tutela antecipada apresentado pela UNIÃO e pelos INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA e INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio, objetivando “a) *Liminarmente, inaudita altera parte, seja deferido EFEITO SUSPENSIVO AO PEDIDO, em caráter de MÁXIMA URGÊNCIA, com fundamento no art. 4º, § 7º, da Lei n. 8.437/92, ordenando-se imediata suspensão da execução da tutela antecipada antecedente quanto aos pontos XV, XV (repetido), XIX, XX, XXVII a), c), e), f); b) Seja deferido, em caráter definitivo, o pedido de suspensão da execução da tutela antecipada antecedente, nos termos do art. 15, caput, da Lei n.º 12.016/09 quanto aos pontos XV, XV (repetido), XIX, XX, XXVII a), c), e), f); c) O sigilo sobre a Manifestação Técnica nº 2/2020-COFIS/CGFIS/DIPRO e mapa anexo, eis que mencionam dados concretos acerca da realização de operações.* (ID 57923551, pág. 49, fl. 52 dos autos digitais).

Argumentaram os requerentes, em síntese:

I – Grave Violação à Ordem Pública e à Ordem Administrativa: Interferência sobre o Mérito Administrativo das Estratégias e Métodos de Fiscalização Ambiental. Inexistência de menção no PNAPA 2020 de hot spots. Decreto Presidencial nº 10.341, de 06 de maio de 2020 – GLO. Operação Verde Brasil 2 já em curso com efetivo de 3,8 mil profissionais, 110 viaturas, 20 embarcações, 12 aeronaves com abrangência nos Estados da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins). Atuação da Polícia Federal na Repressão a ilícitos ambientais. Ausência de omissão estatal.

II – Grave Violação à Ordem Administrativa e à Economia Pública: Juízo discricionário do Poder Executivo para dispor sobre sua estrutura



administrativa interna. Bases fixas em hot spots: Necessidade de alteração de Decreto de Estrutura Regimental, Necessidade de alteração da LOA, Cronograma de 360 (trezentos e sessenta dias) para contratações e execução, com dispêndio estimado de R\$ 5.040.000,00 para o primeiro ano apenas de operação das unidades. Acréscimo de despesas (diárias, passagens e aeronaves) estimado em R\$ 111.948.000,00 por ano.

III – Grave Violação à Ordem Administrativa, à Ordem Pública, à Economia Pública e à Saúde Pública:

a) Perda de Controle Ambiental realizado por meio do SINAFLOR - bloqueio totaliza 747.825 km²;, representando 14,3% da área da Amazônia Legal (dimensão equiparável à área do Japão e Alemanha somados)

b) Dificuldades ao fornecimento de matéria prima de geração termoelétrica;

c) Dificuldades ao fornecimento de material de construção do Hospital de Campanha de Porto Velho-RO

d) Potencial de afetar 7.500 consumidores em cerca de 1.900 municípios de 25 Estados" (ID 57923551 - Pág. 1 - fl. 4 dos autos digitais).

É, em apertada síntese, o relatório.

De início, faz-se necessário consignar que, nos termos do art. 12, § 1º, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), *“A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo, para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias, a partir da publicação do ato”.*

O artigo 4º da Lei 8.437/1992 dispõe, por sua vez, que *“Compete ao presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.*

Na Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança), a suspensão da liminar e da sentença, foi disciplinada no art. 15, *caput*, que dispõe no sentido de que, *“Quando, a requerimento de pessoa de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução de liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição”.*

No plano infralegal, o Regimento Interno desta Corte, previu, em seu art. 322, *caput*, que, *“Na ação civil pública, o presidente do Tribunal poderá suspender a execução de medida*



liminar (art. 12, §1º, da Lei 7.347/1985), o mesmo podendo ocorrer nas hipóteses de que tratam o art. 4º da Lei 8.437/1992 e o art. 1º da Lei 9.494/1997. Poderá, ainda, suspender a execução de sentenças nas hipóteses do §1º do art. 4º da Lei 8.437/1992.”

Portanto, com a licença de entendimento outro, o deferimento da suspensão da execução de medida liminar, de tutela de urgência ou de sentença, em sede de procedimento de competência da Presidência deste Tribunal Regional Federal, constitui-se em via estreita e excepcional, que se encontra preordenada à finalidade de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Descabe nessa via, por conseguinte, apreciar o mérito propriamente da questão discutida no processo originário, eis que a matéria de fundo será oportunamente examinada na via recursal própria. Nesse sentido, o mérito da medida de suspensão de eventual tutela de urgência, ou da segurança, não se confunde com a matéria de mérito discutida no processo de origem, porquanto, no presente feito, está a se discutir e a se analisar o potencial risco de abalo à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas em consequência do ato questionado (art. 12º, §1º da Lei 7.347/1985, art. 4º da Lei 8.437/1991, art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 322 do RITRF-1ª Região).

Ao prever tais circunstâncias como causas de pedir da suspensão, a própria lei indica fundamentos de *“natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais”* (ARABI, Abhner Youssif Mota. Mandado de Segurança e Mandado de Injunção. 2ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, pp. 152/153).

A propósito, destaca-se a jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal, no sentido de que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, Rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno DJe de 16/5/2016).

No caso, faz-se necessário mencionar que a decisão impugnada, na parte que, *concessa venia*, reputo como essencial para o exame do pedido em discussão, tem o seguinte teor:

“(…)

A tutela provisória de urgência de natureza antecipada pode ser requerida antes do ajuizamento da petição inicial, no bojo da petição inicial ou no curso do processo, conforme disciplina imposta pelo legislador processual nos arts. 294, parágrafo único, 300 e 303 do CPC.

Trabalharei com a análise dos seguintes requisitos legais: urgência referente ao risco de ineficácia da medida se não for concedida nessa oportunidade, bem como fatos e fundamentos juridicamente plausíveis e aptos à concessão da medida, especialmente considerando o atual estado de calamidade pública pela pandemia por COVID19 e seus impactos para os povos da floresta.

Fixados os requisitos legais a serem analisados, trabalharei na ação ainda com o princípio da precaução, contido na doutrina de Herman Benjamim, no de não retrocesso (acolhido pelos vastos precedentes do Superior Tribunal de



Justiça[1]) e com a doutrina do professor Michel Prieur, para quem o direito ambiental não faz milagres, não aumenta nem diminui a poluição, não protege mais a natureza, mas apenas impede que degradações e catástrofes maiores aconteçam[2].

A exordial pleiteia, em sede de tutela antecipada requerida em caráter antecedente, que a União, IBAMA, ICMBio e FUNAI, em articulação e em suas competências respectivas, promovam a imediata implementação de ações de comando e controle para contenção de agentes infratores ambientais, sobretudo madeireiros, garimpeiros, grileiros e criminosos diversos.

As medidas especificamente requeridas são as seguinte, as quais analiso por capítulos:

I. Pleitos dirigidos à **UNIÃO**, à **FUNAI**, ao **IBAMA** e ao **ICMBio** no sentido de que, solidariamente e sem prejuízo de nenhuma outra atividade funcional, adotem, imediatamente, ações de comando e controle para contenção de infratores ambientais – madeireiros, garimpeiros, grileiros, dentre outros – nos dez principais hot spots de ilícitos ambientais da Amazônia, já identificados pelo IBAMA (Nota Técnica 1/2020 – PNAPA 2020), devendo as ações incluírem, minimamente: i) a implementação de bases fixas de repressão a ilícitos ambientais nos 10 hot spots da Amazônia, consoante previsto no Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental - PNAPA 2020 do IBAMA, equipando-se as bases com equipes interinstitucionais formadas, ao menos, por forças de comando e controle suficientes para contenção dos ilícitos ambientais e socioambientais de cada região, a exemplo de fiscais do IBAMA e do ICMBio, Força Nacional, militares das Forças Armadas e das Polícias Militares Ambientais, Policiais Federais, servidores da FUNAI, tudo a depender das características e necessidades de cada hot spot [(i) Altamira – Terra Indígena Ituna/Itatá, Anapu, Pacajá, Senador Porfírio (Pará); (ii) São Félix do Xingu (Pará); (iii) Região polarizada de Porto Velho – Cujubim, Nova Mamoré e Buritis (Rondônia); (iv) Ponta do Abunã e Boca do Acre (RO/AM/AC); (v) Apuí, Santo Antônio do Matupí e Realidade, na BR-319 (Amazonas); (vi) Juína, Aripuanã, Conservam, Colniza, Guriba e Guará (Noroeste do Mato Grosso); (vii) Rurópolis, Trairão, Uruará (Pará); (viii) Novo Progresso, Moraes de Almeida e Castelo dos Sonhos na BR-163 (sudoeste paraense); (ix) Sinop e região (Mato Grosso); e (x) Alta Floresta, Paranaíta, Apiacás e Nova Bandeirantes (Mato Grosso)]; ii) a apresentação em Juízo, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, do planejamento e cronograma rápido para implementação das bases fixas de contenção de infratores ambientais, incluindo o efetivo mobilizado e as ações estratégicas, repressivas e investigativas, previstas para cada base, devendo as ações incluírem minimamente: a) fixação, em pontos estratégicos dos 10 hot spots de desmatamento, de equipes interinstitucionais formadas, ao menos, por forças de comando e controle suficientes para contenção dos ilícitos ambientais e socioambientais de cada região, a exemplo de fiscais do IBAMA e do ICMBio, Força Nacional, militares das Forças Armadas e das Polícias Militares Ambientais, Policiais Federais e servidores da FUNAI; b) efetivo suficiente e adequado para ações estratégicas repressivas e investigativas; c) disponibilização de meios materiais essenciais (como provisões alimentares, insumos, serviços e equipamentos); d) apresentação de relatórios quinzenais que comprovem o cumprimento da liminar; e e) medidas para não agravar o risco de contaminação nas terras indígenas, de forma que as equipes designadas para execução do plano adotem medidas sanitárias rígidas de prevenção, como quarentena prévia e não aproximação dos povos da floresta, focando-se apenas na desmobilização dos infratores ambientais.



II. O paradigma do juízo na análise do primeiro pleito antecipatório é a necessidade de não retrocesso ambiental. No ponto, a terminologia utilizada pela doutrina varia de acordo com o país. Fala-se no princípio de stand still (imobilidade). É o caso da Bélgica (HACHEZ, 2008). Na França, utiliza-se o conceito de efeito cliquet (trava), ou regra do cliquet anti-retour (trava anti-retorno). Alguns autores falam, ainda, da “intangibilidade” de certos direitos fundamentais (de FROUVILLE, 2004). O não retrocesso está assimilado, igualmente, à teoria dos direitos adquiridos, quando esta última pode ser atacada pela regressão. Evoca-se também a “irreversibilidade”, notadamente em matéria de direitos humanos.

III. Utilizaremos, portanto, como paradigma o princípio de não regressão[i], para mostrar o nosso entendimento de que o ponto não se trata de uma simples cláusula de manutenção de um certo status quo, mas de um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou ao menos limitar a deterioração e degradação do meio ambiente. No mesmo sentido, já afirmou Benjamin que, no contexto atual crescentemente se afirma o princípio da proibição de retrocesso, sobretudo quanto ao chamado núcleo legislativo duro do arcabouço do Direito Ambiental, isto é, os direitos e instrumentos diretamente associados à manutenção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e dos “processos ecológicos essenciais”, plasmados no art. 225 da Constituição de 1988[3].

IV. Da narrativa da exordial, em cotejo com as manifestações de defesa e provas que acompanham todas as peças processuais, firmei convicção de que o meio ambiente amazônico, tratado na presente ação, está sofrendo retrocessos, ora pela ação, ora pela omissão das partes requeridas, conforme a seguir explicarei.

V. Em que pese a tentativa da União, IBAMA, ICMBio e FUNAI que insistem em afirmar que concretizam suas missões em relação ao meio ambiente e de acordo com os ditames constitucionais e legais, o que de fato constatei foi a pertinência e procedência da tese do órgão autor, segundo a qual desde 2012 está ocorrendo uma alta acelerada tanto do desmatamento na Amazônia, bem como de diversos outros ilícitos ambientais, sobretudo o garimpo ilegal de ouro e a exposição das populações indígenas e tradicionais a toda sorte de violência e ameaças, sujeitas que estão a constantes genocídios, para além das consequências da pandemia. Os equipamentos tecnológicos, com provas obtidas inclusive por satélite, demonstram haver um lamentável acerto no corte raso da floresta amazônica, sobretudo no ano 2019, quando cerca de 10.300 km² da Amazônia Legal foram desmatados, confirmando a tese do Ministério Público Federal de que está ocorrendo o maior índice de desmate dos últimos dez anos. Aliás, o mundo inteiro assiste perplexo a degradação da Floresta Amazônia e a vulnerabilidade de seus povos sem que possam de alguma forma contribuir para limitar, reduzir ou frear o fenômeno, haja vista a soberania da requerida União e as medidas adotadas pelos gestores dos órgãos a ela vinculados.

VI. Está provado o incremento acelerado do desmatamento de 2018 para 2019, na ordem de 30%, representando a maior taxa de crescimento dos últimos dez anos. Com todo o esforço argumentativo, as partes requeridas não demonstram as políticas públicas planejadas e executadas com a finalidade de reverter, impedir ou ao menos limitar a degradação do bioma Amazônia que avança para quadros irreversíveis de não retorno[4].

VII. Por outro lado, no meio de desmatamento acelerado por cortes rasos, além de



queimadas e garimpos ilegais, ocorreu pelo poder público federal a decretação de estado de calamidade pública pela pandemia por COVID19. Enquanto isso, sobreveio decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO de 6 de maio de 2020), sendo que o diploma não menciona como será a organização das medidas repressivas a serem implementadas, a fim de evitar os ilícitos que acontecem aceleradamente.

VIII. Atualmente os órgãos encarregados da colheita de provas para bases de inquéritos civis e penais, a saber a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, integrantes do sistema de justiça federal, dispõem de provas científicas que as requeridas terão que enfrentar no decorrer do processo. Trata-se do sistema Planet, interligado com satélites que mostram em tempo real o desmatamento, as queimadas, a exploração ilegal de madeira e minerais e oferecem medidas precisas e coordenadas geográficas capazes de confirmar as teses contidas na inicial. Há, ainda, a tecnologia Blockchain, que pode verificar a exploração da floresta e ao mesmo tempo é apta a demonstrar que é possível criar uma bioeconomia limpa a partir da rica biodiversidade da Amazônia.

IX. Em síntese, a exploração e a devastação da floresta como estão ocorrendo e a omissão do ente público e órgãos federais encarregados de fiscalizar, proteger floresta e os povos indígenas são prejudiciais não apenas para o ecossistema em curto prazo, mas para a economia[5] e para a geração de empregos e renda. As árvores em pé, os recursos hídricos preservados, o conhecimento tradicional associado e agregando valor à mega sociobiodiversidade, juntos, são valiosíssimos e podem e devem servir de geração de riquezas ao Brasil. Todavia, os madeireiros ilegais, os garimpeiros ilegais, os genocidas de povos indígenas e de povos tradicionais só geram riquezas para eles próprios e destroem o patrimônio ambiental pertencente ao povo brasileiro.

X. As provas de supressão da floresta, os gráficos sobre incremento de desmatamento, a variação mensal dos ilícitos cometidos no seio da floresta amazônica nos últimos anos, juntos, ressaltam o claro retrocesso ambiental da floresta amazônica. A existência do insignificante número de quatro - 4 - operações realizadas pelo IBAMA em 2019 no Amazonas demonstra que os infratores possuem uma liberdade para desmatar e destruir nunca antes vista. A falta de fiscalização é gritante. Quanto ao ICMBio, em 2019 o órgão planejou 83 fiscalizações, porém concretizou apenas 13, contra 31 de 2018. E em 2019 o Brasil e o mundo ainda não estavam em pandemia. A COVID19 estava sendo descoberta e ela não se pode dar como justificativa para o afrouxamento objetivo e incontestável das fiscalizações. Os dados objetivos mostram que a política pública empregada foi de afrouxar, contra a norma constitucional (art. 23, que estabelece a competência para proteger, enquanto o 225 manda preservar o meio ambiente).

XI. Assim, não há outra alternativa senão constatar a plausibilidade das teses contidas na inicial quanto ao primeiro pleito, enquanto o risco é evidente pelo desmatamento acelerado da Amazônia e abandono de seus povos indígenas e tradicionais, sendo imperioso destacar que a própria pandemia que o mundo enfrenta atualmente é decorrente, segundo os cientistas, de uma zoonose causada pela biopirataria e tráfico de animais selvagens, em prejuízo ao meio ambiente em que eles e a humanidade devem viver harmonicamente. Por outro lado, não há que se falar em impactos financeiros, pois o ente público e os órgãos possuem quadro próprio de servidores, orçamento anual e dever de concretizar as suas missões constitucionais e legais.



XII. Ainda, é farta a constatação de que a pandemia por COVID 19 está se alastrando para as comunidades indígenas e tradicionais e há um silêncio e uma omissão ilícitas da FUNAI, não se conhecendo qualquer medidas para não agravar o risco de contaminação nas terras indígenas. É urgente e necessária a formação de equipes designadas para execução de plano para adoção de medidas sanitárias rígidas de prevenção, como quarentena prévia e não aproximação dos povos da floresta, focando-se inclusive na desmobilização e desintração dos infratores ambientais.

XIII. Quanto à solidariedade em matéria ambiental, já disse o Ministro Mauro Campbell - e eu adoto o entendimento - que é remansosa a jurisprudência do STJ pela impossibilidade de que qualquer dos envolvidos alegue, como forma de se isentar do dever de reparação, a não contribuição direta e própria para o dano ambiental, considerando justamente o que antes já se levantou. Ou seja, a degradação ambiental impõe, entre aqueles que para ela concorrem, a solidariedade da reparação integral do dano. O texto é parte integrante do voto proferido no RESp 8801601.

XIV. Quanto à tese do ICMBio - de que é incontestado que, com a edição do Decreto de GLO há um ganho em termos de reforço nas ações de fiscalização, devido ao apoio das Forças Armadas, desse modo, atuarão em conjunto ICMBio, IBAMA, FUNAI, PRF, PF, FN, CENSIPAM e eventualmente órgãos Estaduais - acolho o argumento e determino que seja explicitado nos autos, em cinco dias, de que forma objetiva e em que locais e calendário concreto pretendem atuar para suprir as omissões constatadas na presente decisão.

XV. Pelo exposto, com a ressalva do item XIV, defiro o primeiro pleito antecipatório para os seguintes fins:

a. Determino às requeridas UNIÃO, FUNAI, IBAMA e ICMBio a obrigação de fazer consistente, em caráter de parceria e solidariamente e sem prejuízo de nenhuma outra atividade funcional, adotarem, imediatamente, ações de comando e controle para contenção de infratores ambientais – madeireiros, garimpeiros, grileiros, dentre outros – nos dez principais hot spots de ilícitos ambientais da Amazônia, já identificados pelo IBAMA (Nota Técnica 1/2020 – PNAPA 2020), devendo as ações incluírem, minimamente e conforme pleiteado: i) a implementação de bases fixas de repressão a ilícitos ambientais nos 10 hot spots da Amazônia, consoante previsto no Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental - PNAPA 2020 do IBAMA, equipando-se as bases com equipes interinstitucionais formadas, ao menos, por forças de comando e controle suficientes para contenção dos ilícitos ambientais e socioambientais de cada região, a exemplo de fiscais do IBAMA e do ICMBio, Força Nacional, militares das Forças Armadas e das Polícias Militares Ambientais, Policiais Federais, servidores da FUNAI, tudo a depender das características e necessidades de cada hot spot [(i) Altamira – Terra Indígena Ituna/Itatá, Anapu, Pacajá, Senador Porfírio (Pará); (ii) São Félix do Xingu (Pará); (iii) Região polarizada de Porto Velho – Cujubim, Nova Mamoré e Buritis (Rondônia); (iv) Ponta do Abunã e Boca do Acre (RO/AM/AC); (v) Apuí, Santo Antônio do Matupi e Realidade, na BR-319 (Amazonas); (vi) Juína, Aripuanã, Conservam, Colniza, Guriba e Guará (Noroeste do Mato Grosso); (vii) Rurópolis, Trairão, Uruará (Pará); (viii) Novo Progresso, Moraes de Almeida e Castelo dos Sonhos na BR-163 (sudoeste paraense); (ix) Sinop e região (Mato Grosso); e (x) Alta Floresta, Paranaíta, Apicás e Nova Bandeirantes (Mato Grosso); ii) a apresentação em Juízo, no prazo máximo de 5 (cinco) dias corridos, do planejamento e cronograma rápido para implementação das bases fixas de contenção de infratores ambientais, incluindo o efetivo mobilizado e



as ações estratégicas, repressivas e investigativas, previstas para cada base.

b. As ações devem incluir minimamente: a) fixação, em pontos estratégicos dos 10 hot spots de desmatamento, de equipes interinstitucionais formadas, ao menos, por forças de comando e controle suficientes para contenção dos ilícitos ambientais e socioambientais de cada região, a exemplo de fiscais do IBAMA e do ICMBio, Força Nacional, militares das Forças Armadas e das Polícias Militares Ambientais, Policiais Federais e servidores da FUNAI; b) efetivo suficiente e adequado para ações estratégicas repressivas e investigativas; c) disponibilização de meios materiais essenciais (como provisões alimentares, insumos, serviços e equipamentos); d) apresentação de relatórios quinzenais que comprovem o cumprimento da liminar; e e) medidas para não agravar o risco de contaminação nas terras indígenas, de forma que as equipes designadas para execução do plano adotem medidas sanitárias rígidas de prevenção, como quarentena prévia e não aproximação dos povos da floresta, focando-se apenas na desmobilização dos infratores ambientais.

XV - Passo a analisar os demais pleitos. Fiquei convencida quanto a plausibilidade do pedido para que a UNIÃO i) promova coordenação, articulação e cooperação aptas a mobilizar as forças de comando e controle de diferentes ministérios (Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Ministério do Meio Ambiente) para apoio ao exercício de poder de polícia ambiental e socioambiental necessário a implantação do plano emergencial requerido; e viabilize os meios de pessoal e orçamentários necessários à implementação do plano a que se refere o item 7.1.2.; bem como ii) expeça provimento mandamental, para inibição de ilícitos ambientais e da propagação da covid-19 junto aos Povos e Comunidades Tradicionais da Amazônia, determinando o bloqueio de toda e qualquer movimentação de madeira no SINAFLO/DOF (sistema nacional de controle da origem florestal) nos Municípios integrantes dos hot spots de ilícitos ambientais durante todo o período em que reconhecida a pandemia de covid-19, considerando não se tratar de atividade essencial e haver risco iminente para as populações amazônicas derivado de sua operação e da associada inação estatal na repressão ao desmatamento; e a suspensão da operação de todos os postos de compra de ouro vinculados a Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários - DTVMs e de todos os estabelecimentos comerciais de compra e venda de ouro em operação nos Municípios integrantes dos hot spots de ilícitos ambientais, durante todo o período em que reconhecida a pandemia, considerando não se tratar de atividade essencial e haver risco iminente para as populações amazônicas derivado de sua operação e da associada inação estatal na repressão ao garimpo ilegal de ouro.

XVI - Não posso deixar de consignar que nos mais recentes precedentes contidos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em direito ambiental, o princípio in dubio pro natura tem sido usado como fundamento na solução de conflitos e na interpretação das leis que regem a matéria no Brasil. Em alguns casos, o enfoque dado pelo tribunal é na precaução; em outros, o preceito é aplicado como ferramenta de facilitação do acesso à Justiça, ou ainda como técnica de proteção do vulnerável na produção de provas. Mas sempre o paradigma deve ser o princípio in dubio pro natura.

XVII - Ao negar provimento ao REsp 883.656, em que uma empresa condenada por contaminação de mercúrio questionava a inversão do ônus probatório determinada pelas instâncias ordinárias -, o ministro Herman Benjamin, relator, explicou que a natureza indisponível do bem jurídico protegido (meio ambiente) impõe uma atuação mais incisiva e proativa do juiz, "para salvaguardar os interesses dos incontáveis sujeitos-ausentes, por vezes toda a humanidade e as gerações futuras". "Por



derradeiro, a incidência do princípio da precaução, ele próprio transmissor por excelência de inversão probatória, base do princípio in dubio pro natura, induz igual resultado na dinâmica da prova”, afirmou o ministro.

XVIII - Dessa forma, proposto durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, o princípio da precaução é definido como “a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados”. É o caso do presente pedido.

XIX - A União possui o dever constitucional de apoiar o exercício de poder de polícia ambiental e socioambiental necessário a implantação do plano emergencial requerido pelo MPF e deferido na presente decisão. Deve ainda viabilizar gradativamente os meios de pessoal e orçamentários necessários à implementação do plano a que se refere o pedido e a obrigação de fazer aqui determinada.

XX - Não há que se falar em falta ou limitação de recursos orçamentários, uma vez que o estado de calamidade justifica e autoriza a adoção de medidas urgentes que visam exatamente a proteger e preservar a sociobiodiversidade amazônica para não agravamento da COVID19 e não retrocesso do status quo ambiental.

XXI - Especialmente quanto à frágil situação dos povos indígenas as medidas sanitárias urgentes, o assunto está relacionadas ao tema saúde, sendo que o Supremo Tribunal Federal já assentou que o direito à saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. Precedentes: AI 734.487 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 3-8-2010, 2ª T, DJE de 20-8-2010. RE 436.996 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 22-11-2005, 2ª T, DJ de 3-2-2006. RE 271.286 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 12-9-2000, 2ª T, DJ de 24-11-2000.

XXII - Ademais, ainda de acordo com o entendimento do Egrégio Supremo Tribunal Federal, o direito à saúde é Direito Fundamental de dupla face, ou seja, além de qualifica-se como direito fundamental que ampara todas as pessoas, representa consequência constitucional indissociável do direito à vida, no caso a vida dos povos indígenas que está ameaçada pela iminência de contágio incontrolável da COVID19. No ponto, O STF, por meio de decisão do min. Edson Fachin, afirmou recentemente que, em razão da pandemia, que não tem prazo para acabar, a Organização Mundial de Saúde, vem orientando governos e populações a impedir a disseminação da infecção, sendo que os indígenas sofrem há séculos com doenças que muitas vezes são responsáveis por dizimar etnias inteiras pelo interior do país, diante da falta de preparo de seu sistema imunológico[6].

XXIII - Não podemos esquecer que os riscos de natureza ambiental podem ser divididos em dois grupos: os riscos concretos, de natureza industrial, plenamente calculáveis à partir do conhecimento científico atual; e os riscos invisíveis ou abstratos, caracterizados por sua invisibilidade, globalidade e transtemporalidade. Esse segundo grupo é marcado por sua natureza pós-industrial e é gerido através do princípio da precaução. Sem a observância do princípio da precaução, estamos vivendo uma pandemia, onde os cientistas acreditam que uma zoonose ocorrida pela captura e manipulação indevida de espécies da fauna silvestre, em contato com humanos, gerou a COVID19. Uma tragédia que ceifa milhares de vidas diariamente no Brasil e no mundo.



XXIV - Não há, pois, como arriscar na continuidade de ausência de fiscalização, afrouxando as portas sagradas da floresta amazônica para que entrem madeireiros ilegais, garimpeiros, poluidores, devastadores, e genocidas que adentram comunidades indígenas e tradicionais apostando na impunidade e na omissão estatal.

XXV - A imprevisibilidade futura não pode servir de subterfúgio à União, ao IBAMA, ao ICMBio e à FUNAI para a não adoção de medidas mitigadoras de possíveis impactos ambientais, pois que deve haver uma preocupação estatal com a criação de medidas concretas a fim de cessar ou ao menos limitar os impactos já registrados e decorrentes do desmatamento, queimadas e garimpo ilegal.

XXVI - Por fim, reproduzo pensamento de Michel Prieur, para quem na época em que a lei ambiental está consagrada nas constituições de muitos países como um novo direito humano, o princípio da não regressão está paradoxalmente ameaçado em sua substância. Este paradoxo poderia levar a uma reversão que constitui verdadeiro retrocesso prejudicial aos seres humanos e à natureza, agora reconhecidos como interdependentes[7].

XXVII - Defiro, portanto o segundo pleito para os seguintes fins:

a. Devem a União, o IBAMA, o ICMBio, a FUNAI e os órgãos, nas suas competências respectivas, efetivar obrigação de fazer consistente em expedir provimento mandamental, para inibição de ilícitos ambientais.

b. Devem a União, o IBAMA, o ICMBio, a FUNAI e os órgãos, nas suas competências respectivas, efetivar obrigação de fazer consistente em expedir provimento mandamental, para inibição da propagação da covid-19 junto aos Povos e Comunidades Tradicionais da Amazônia.

c. Devem a União, o IBAMA, o ICMBio, a FUNAI e os órgãos, nas suas competências respectivas, efetivar obrigação de fazer consistente em expedir provimento mandamental para determinar o IMEDIATO bloqueio de toda e qualquer movimentação de madeira no SINAFLO/DOF (sistema nacional de controle da origem florestal) nos Municípios integrantes dos hot spots de ilícitos ambientais durante todo o período em que reconhecida a pandemia de covid-19, considerando que a extração de madeira não se trata de atividade essencial e há risco de dano irreversível, consistente na proliferação iminente do novo coronavírus para as populações amazônicas, decorrente exatamente da sua operação e da associada inação estatal na repressão ao desmatamento.

d. Devem a União, o IBAMA, o ICMBio, a FUNAI e os órgãos, nas suas competências respectivas, efetivar obrigação de fazer consistente em expedir provimento mandamental para imediata suspensão da operação de todos os postos de compra de ouro vinculados a Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários - DTVMs e de todos os estabelecimentos comerciais de compra e venda de ouro em operação nos Municípios integrantes dos hot spots de ilícitos ambientais, durante todo o período em que reconhecida a pandemia, considerando não se trata de atividade essencial e há o mesmo risco iminente para as populações amazônicas derivado de sua operação e da associada inação estatal na repressão ao garimpo ilegal de ouro.

e. Fica o órgão autor autorizado a fiscalizar o cumprimento da presente decisão ao menos enquanto perdurar a pandemia, bem como a dar ampla divulgação à



presente decisão entre os interessados e impactados pelas ações a serem concretizadas, para o fim de dar eficácia aos fundamentos, objetivos e dispositivo da presente.

f. Será imposta multa diária por descumprimento após 15 – quinze- dias corridos da intimação acerca do presente decisum, prazo esse fixado para o cumprimento espontâneo das obrigações de fazer impostas, exceto aquelas onde já fixado especificamente o prazo de cinco dias.

g. Comunique-se o CNJ, em razão de ser tratado aqui o tema COVID19.

h. Intimem-se as partes para ciência e eventual manifestação superveniente. Prossiga-se no feito.

i. Cumpra-se a presente decisão com a urgência que o caso requer, por Oficiais Plantonistas.

(...)” (ID 233230504 – autos de origem – realces em negrito acrescentados e sublinhados).

Cumpré esclarecer, inicialmente, que as determinações contidas na decisão impugnada podem, *concessa venia*, ser sintetizadas nos seguintes comandos, na linha do alegado pelos requerentes na peça inicial: *“a. Instalação de bases fixas em 10 (dez) hot spots com equipes interinstitucionais e meios materiais visando ao combate de ilícitos ambientais; b. Bloqueio de qualquer movimentação de madeira no SINAFLOR/DOF nos municípios integrantes dos hot spots durante todo o período da pandemia; c. Inibição da propagação de COVID-19 junto aos Povos e Comunidades Tradicionais da Amazônia; d. Suspensão da comercialização de ouro nos municípios integrantes dos hot spots durante a pandemia”* (ID 57923551, págs. 06/07, fls. 09/10 dos autos digitais).

No entanto, apenas os provimentos jurisdicionais que dizem respeito aos temas incluídos nos itens “a” e “b” acima referidos constituem objeto do pedido de suspensão da tutela antecipada, conforme consta do tópico II da inicial. Em consequência, a contracautela não abrange a suspensão das seguintes determinações: *“(...) c. Inibição da propagação de COVID-19 junto aos Povos e Comunidades Tradicionais da Amazônia; d. Suspensão da comercialização de ouro nos municípios integrantes dos hot spots durante a pandemia.”* (ID 57923551, págs. 06/07, fls. 09/10 dos autos digitais).

Faz-se importante consignar, na espécie, no que diz respeito ao conceito de ordem pública administrativa, prevista no art. 4º, da Lei 8.437/1991, que se apresenta como necessário destacar excerto do voto condutor do acórdão, proferido no âmbito do egrégio Supremo Tribunal Federal, pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence, na SS 846-AgR/DF, no qual Sua Excelência observou que:

33. Como é sabido, deve-se ao em. Ministro Néri da Silveira, ao tempo em que Presidente do extinto Tribunal Federal de Recursos, a construção - que fez escola - do risco à ordem administrativa, contido na alusão legal à ordem pública, como motivo da suspensão de segurança.

34. É preciso convir, no entanto, que - ao contrário da saúde, da segurança, da



economia e da ordem pública material, que comportam significação juridicamente neutra -, o conceito de ordem pública administrativa está inextricavelmente vinculado à verificação, ao menos, da aparente legalidade da postura da Administração que a decisão a suspender põe em risco.

35. *Recordem-se, a propósito, em uma de suas decisões pioneiras a respeito, as palavras do Ministro Néri da Silveira - TFR, SS 5.265, DJ 7.12.79:*

"...Quando na Lei nº 4348/1964, art. 4º, se faz menção a ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende, aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da Lei nº 4348/1964. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração".

36. "Ordem Administrativa" é, assim, não a que pretenda impor a vontade da autoridade pública, mas, unicamente, "a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração". (realce em negrito acrescido).

Vale destacar, ainda, que, na Suspensão de Segurança 4.405-SP (TFR), o Ministro Neri da Silveira deixou consignado que:

*no juízo de ordem pública está compreendida, também, a ordem administrativa em geral, ou seja, **a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da administração, pelas autoridades constituídas.**" (TFR, SS 4.405, DJU 7.12.1979, in VENTURI, Elton. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 207 - realce em negrito acrescido).*

Em juízo de cognição sumária, inerente ao atual momento processual, verifica-se, *concessa venia*, a existência de potencial risco de grave dano à ordem pública, na perspectiva da ordem jurídico-administrativa, diante da relevância da fundamentação apresentada pelo requerente, no sentido de que a decisão impugnada violou o princípio da separação dos poderes (arts. 2º, da CF/1988), na medida em que, com a licença de ótica distinta, a r. decisão de origem interferiu, de forma direta e decisiva, no mérito administrativo (esfera de discricionariedade técnica) das estratégias e métodos de fiscalização ambiental, bem como na normal execução dos serviços públicos de fiscalização e de combate a ilícitos ambientais afetos ao IBAMA e ao ICMBio, ao determinar: (i) a instalação de bases fixas em 10 (dez) *hot spots* com equipes interinstitucionais e meios materiais visando ao combate de ilícitos ambientais; e (ii) o bloqueio de qualquer movimentação de madeira no SINAFLO/DOF nos municípios integrantes dos *hot spots* durante todo o período da pandemia.

De fato, ao impor às ora requerentes as obrigações acima mencionadas, a r. decisão de origem, ora questionada, acabou, *permissa venia*, assumindo uma atuação verdadeiramente positiva e de protagonista no dimensionamento das políticas públicas de



fiscalização ambiental e de repressão aos ilícitos dessa natureza, no âmbito das áreas abrangidas pela "Amazônia Legal", substituindo-se ao administrador público, o que compromete o planejamento realizado pelos órgãos do Poder Executivo incumbidos dessas funções, além de produzir impacto orçamentário e na estrutura organizacional interna do IBAMA e do ICMBio.

Eis o cerne dos fundamentos apresentados pelos requerentes nesses pontos:

"(...)

Assim, a decisão judicial na forma em que proferida, desconsidera todo o planejamento feito por diversos órgãos do Poder Executivo Federal com o intuito de auxiliar o trabalho do IBAMA e do ICMBIO na região amazônica, referente à adoção de medidas preventivas e repressivas contra delitos ambientais direcionadas ao desmatamento ambiental, conforme estipula o Decreto Presidencial nº 10.341, de 06 de maio de 2020 (Publicado no D.OU. em: 07/05/2020 | Edição: 86 | Seção: 1 | Página: 7), que autorizou "o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal".

Esse aspecto, por si só, deveria ser razão suficiente para que os membros do Ministério Público Federal que propuseram a demanda, bem como a juíza que proferiu a decisão que se procura neste momento suspender, tivessem um mínimo de deferência em relação aos atos praticados pelos órgãos e entidades federais na região amazônica, adotando-se a presunção de legitimidade e executoriedade típica da atuação administrativa. Com efeito, conforme se demonstrará mais à frente, todos os órgãos envolvidos estão a agir de forma plena no combate aos ilícitos ambientais e ao desmatamento na região. (pp. 11-12)

Veja-se, ainda, que ao apreciar a STA 183 (DJU de 31/01/2008), manejada em face de decisão judicial que determinou à Defensoria Pública da União a instalação de unidade da DPU no município de Rio Grande/RS, com a presença de, pelo menos, um Defensor Público e pessoal de apoio, o STF teve oportunidade de assentar que tal medida interfere nos juízos de conveniência e oportunidade do gestor público, consignando, também, que a execução da sentença ali impugnada repercutiria na programação orçamentária federal, o que implicaria em lesão à ordem pública.

Eis o teor dos principais aspectos da decisão:

"(...) No presente caso, encontra-se devidamente demonstrada a ocorrência de grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, porque a decisão em tela interfere na lotação de Defensor Público da União, que é competência do Defensor Público- Geral, nos termos do art. 8º, VII, da Lei Complementar 80/94.

Na hipótese em apreço, a sentença impugnada impõe à Administração a efetivação de lotação de Defensor Público da União em Rio Grande/RS, atribuição que se encontra, em princípio, dentro do seu juízo discricionário de conveniência e oportunidade, interferindo, dessa forma, diretamente na destinação do limitado número de Defensores Públicos de que dispõe a União.

Verifico, ainda, que a decisão impugnada determinou que a requerente providenciasse, no prazo de sessenta dias, a implantação de um Núcleo da



Defensoria Pública da União na cidade de Rio Grande, motivo pelo qual entendo que se encontra devidamente demonstrada a ocorrência de grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem jurídicoconstitucional, porquanto a execução da sentença ora impugnada repercutirá na programação orçamentária federal, ao gerar impacto nas finanças públicas. Ademais, para a execução da sentença em tela, será necessário o remanejamento de verbas públicas, o que certamente causará problemas de alocação de recursos públicos.

(...)

6. Ante o exposto, defiro o pedido de suspensão da execução da decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Rio Grande/RS nos autos da Ação Civil Pública nº 2006.71.01.003191-7.”

Mutatis mutandis, é a mesma situação no presente caso, visto que a determinação dirigida à UNIÃO, à FUNAI, ao IBAMA e ao ICMBio, no sentido de fixação em 10 hot spots da Amazônia listados na inicial e na decisão judicial proferida, implicaria necessariamente em uma ampliação dos órgãos públicos (essencialmente do IBAMA), que exigiria uma transfiguração de todo o aparato legal e logístico para sua implementação, e não um simples rearranjo numérico de pessoas para ocupar as localidades durante uma operação de fiscalização. Ademais, conforme se demonstra mais à frente, a implementação de referida medida não significaria qualquer impacto positivo na diminuição do desmatamento na região, evidenciando, assim, a ausência de conhecimento técnico de gestão e de logística da fiscalização ambiental por parte da magistrada de primeiro grau e pelos membros do Ministério Público Federal”.

(ID 57923551, págs. 11/13, fls. 14/16 dos autos digitais. Os grifos constam do texto original)

.....
.....

“IV.c. Juízo Discricionário da Estrutura Administrativa: Separação de Poderes

In casu, a criação de uma unidade administrativa em áreas críticas da Amazônia, como almeja o MPF, implica mudança abrupta na estrutura organizacional do IBAMA e do ICMBIO, por meio da alteração de seus regimentos internos, a quem cabe definir o detalhamento dos órgãos integrantes das estruturas organizacionais das autarquias, suas jurisdições, as competências das respectivas unidades e as atribuições de seus dirigentes, nos termos do art. 26 do Anexo I do Decreto nº 8.973/2017.

Registre-se, ainda, que a modificação do regimento interno do IBAMA e do ICMBIO é ato de competência indelegável de suas autoridades máximas, a teor do art. 13, V, do Decreto nº 9.739/2013, o que significa dizer que os dirigentes dos demais órgãos das autarquias não detêm atribuição para instituir unidades administrativas específicas.

Não bastasse isso, a criação de bases físicas em áreas de enorme vastidão da Amazônia Legal, por exigir grandes dispêndios financeiros, requer a previsão de recursos no Orçamento Geral da União, que assegurem o pagamento das obrigações com a indicação da dotação orçamentária pela qual correrão as



despesas previstas, o que dificulta a sua implementação durante a execução do orçamento anual em curso, mormente em cenário de inconteste desequilíbrio financeiro-orçamentário decorrente da pandemia de Covid-19.

Conforme mencionado, o PNAPA foi confeccionado no final do ano de 2019 e, por conseguinte, não poderia antever a previsão das receitas orçamentárias que seriam destinadas para a fiscalização ambiental, visto que o Orçamento Geral da União somente foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2020, materializado na Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020.

Assim, conquanto o PNAPA ostente um caráter dinâmico e possa se adequar à realidade fática superveniente, podendo assim ser modificada a sua projeção inicial devido a fatores adversos, como, por exemplo, a ocorrência do evento da Covid-19, também é certo que tais modificações estão sujeitas às limitações impostas à Administração Pública, como a observância da rígida legislação orçamentária, com os rotineiros contingenciamentos do orçamento público, bem como a reconhecida carência de pessoal, que não pode ser suprida de forma instantânea, considerando que a legislação de regência prevê autorização do Ministério da Economia para autorização de concursos públicos.

O PLANAF elaborado pelo ICMBIO segue a mesma lógica e dinâmica do PNAPA confeccionado pelo IBAMA.

(...)” (ID 57923551, págs. 17/18, fls. 20/21 dos autos digitais. As expressões grifadas e em negrito constam do texto original)

De igual forma, *data venia*, a determinação de bloqueio de qualquer movimentação de madeira no SINAFLO/DOF (Sistema instituído pela IN IBAMA nº 21, de 26/12/2014, em observância ao disposto no art. 35 da Lei 12.651/2012), no âmbito dos municípios integrantes dos *hot spots* durante todo o período da pandemia da COVID-19, reveste-se de potencialidade para causar lesão à ordem administrativa, prejudicando a execução regular do serviço público de fiscalização a cargo do IBAMA, por se tratar de sistema que constitui ferramenta indispensável para o controle da legalidade dos produtos florestais e para o controle da cadeia produtiva pela fiscalização ambiental (ID 57923551, págs. 19-23, fls. 22/26 dos autos digitais).

Importa salientar, outrossim, em juízo mínimo de delibação, cabível na presente via estreita e excepcional, que se mostra juridicamente discutível, *data venia*, o entendimento de que o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (PNAPA), relativo ao ano em curso (2020), teria contemplado a instalação de bases físicas nos *hot spots* indicados na decisão impugnada, diante do asseverado, na petição inicial, pelos ora requerentes, no sentido de que, “**Preambularmente, cumpre esclarecer que a instalação de bases físicas em áreas sensíveis da Amazônia NÃO CONSTA DO CONTEÚDO DO PNAPA/2020, aprovado no final de 2019. Em verdade, a proposta tem origem em documentos técnicos produzidos por uma unidade da Diretoria de Proteção Ambiental no início do ano em curso, ou seja, após a aprovação do PNAPA, que resultou como encaminhamento final a expedição de Ofício-Circular da CGFISDIPRO dirigido às Superintendências Estaduais da autarquia contendo diversas orientações e sugestões de medidas que poderiam ser implementadas quando do planejamento das ações de combate ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e outras infrações conexas (processo SEI nº 02001.036535/2019). Especificamente no que tange à proposição de instalação de bases de fiscalização nas localidades indicadas, cabe destacar que tal medida remete à ideia de uma ocupação integral das áreas com maior incidência de desmatamentos pela equipe de fiscalização (Grupo de Controle de Desmatamento da Amazônia (GCDA), e não**



necessariamente a uma criação de bases fixas de natureza permanente” (ID 57923551, págs. 30/31, fls. 33/34 dos autos digitais. As expressões em negrito e grifadas constam do texto original).

Vale mencionar, também em juízo mínimo de delibação, que, igualmente, se mostra juridicamente questionável eventual posicionamento na linha de omissão de políticas públicas em defesa do meio ambiente amazônico, pois, a teor do que consta da petição inicial e das informações técnicas que a instruem, o Poder Executivo expediu o Decreto Presidencial nº 10.134, de 06 de maio de 2020 (GLO), que *“autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal”* (ID 57923551, pág. 25, fl. 28 dos autos digitais).

E, como decorrência do referido decreto, foi deflagrada a operação “Verde Brasil2”, em curso com efetivo de 3.8 mil profissionais militares, 110 viaturas, 20 embarcações, 12 aeronaves com abrangência nos Estados da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) (ID 57923551, págs. 1 e 25/26, fls. 4 e 28/29 dos autos digitais).

Os requerentes salientaram, ainda, que a Polícia Federal vem desenvolvendo trabalho específico de investigação e de repressão a crimes contra o meio ambiente na região da Amazônia Legal (ID 57923551 - pág. 27 -fl. 30 dos autos digitais), encontrando-se em fase de implementação nos Estados do Amazonas, Pará e Rondônia, a criação de 3 (três) “Grupos Especiais de Investigações Ambientais Sensíveis – GIASE” (ID 57923551 - pág. 28 - fl. 31 dos autos digitais), cujo ***“(…) foco de atuação é a prisão de líderes das Organizações Criminosas que atuam na Amazônia Legal na prática de crimes ambientais”*** (ID 57923551, pág. 29, fl. 32 dos autos digitais).

No caso, tem-se que o estabelecimento - na esfera judicial – de obrigações de fazer para a implementação de políticas públicas no campo da prevenção e repressão a ilícitos ambientais, bem como no de fiscalização das atividades econômicas, restringe, de forma direta, a atuação do Poder Executivo nessa seara e invade, *data venia*, o espaço de discricionariedade que lhe é reservado, caracterizando, com a licença de posicionamento distinto, a hipótese de grave violação à ordem pública.

Isto porque cabe ao Poder Executivo a tomada das decisões estratégicas e a adoção dos métodos de fiscalização ambiental adequados, reservando-se ao Poder Judiciário o exercício do controle jurisdicional, *a posteriori*, das políticas públicas adotadas, quando demonstrada a ocorrência de ilegalidade ou inconstitucionalidade na sua confecção e/ou execução.

Destaque-se, a propósito, o asseverado pelos requerentes, com base em manifestação técnica do IBAMA (nº 2/2020-COFIS/CGFIS/DIPRO), no sentido de que:

“(…)

A permanência de equipes de agentes ambientais federais fixados em uma localidade ou região, demanda uma modificação no modo de operação da fiscalização, sendo para isso necessário o emprego simultâneo e concentrado de pessoal, veículos e aeronaves, bem como apoio nem sempre constante de forças de



segurança pública e de considerável logística. Este esforço, além das limitações orçamentárias e financeiras, implica no afastamento da fiscalização de outras áreas sensíveis tanto dentro como fora da Amazônia Legal. (Manifestação Técnica nº 2/2020-COFIS/CGFIS/DIPRO)

Embora haja diferentes limitações para atuação do IBAMA na frente do desmatamento na Amazônia, o órgão tem se mantido presente nas áreas críticas de acordo com a dinâmica do desmatamento. Ocorre que o desmatamento ilegal é voltívolo, por isso, é necessária a priorização técnica, que leva em consideração diversos fatores. Assim, embora os hot spots, ou áreas críticas sejam regiões representativas de desmatamento, é certo que este ocorre em diversas outras frentes e de formas bastante distintas. As operações, por isso, não planejadas utilizando-se de estratégia e tática apropriada para cada cenário. A fixação de equipes em regiões traz prejuízos a atividade funcional. Exemplos dessa situação são descritos em detalhe na Manifestação Técnica nº 2/2020-COFIS/CGFIS/DIPRO), não sendo aqui descritos visando a evitar prejuízos à fiscalização, mas constando do documento anexo ao qual se solicita deferimento de sigilo.

(...)” (ID 57923553, pág. 32, fl. 35 dos autos digitais – grifos acrescentados. A nota técnica em relação à qual se postula o sigilo se encontra no ID 57923555, págs. 1-4, fls. 70/73 dos autos digitais. Fica deferido o sigilo requerido).

Faz-se necessário mencionar que a jurisprudência do egrégio Superior Tribunal de Justiça reconhece a existência de ofensa à ordem pública, na perspectiva da ordem administrativa, na hipótese em que o Poder Judiciário interfere nos critérios de conveniência e oportunidade do ato administrativo, substituindo-se ao administrador público.

A propósito, merecem realce os precedentes jurisprudenciais do egrégio Superior Tribunal de Justiça cujas ementas vão a seguir transcritas e que, *concessa venia*, é de se vislumbrar como aplicáveis ao caso presente:

AGRAVO REGIMENTAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. ROYALTIES DO PETRÓLEO. DECISÃO QUE EXCLUI O CONTRATO ENTABULADO PELA ODEBRECHT AMBIENTAL RIO DAS OSTRAS S.A. E O MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS DA APLICAÇÃO DA LEI MUNICIPAL QUE CONTINGENCIOU A TRANSFERÊNCIA DAQUELES RECURSOS AOS CONTRATOS NÃO EMERGENCIAIS. OFENSA À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CARACTERIZADA.

I - Causa grave lesão à ordem e à economia públicas a decisão que exclui o contrato entabulado entre a agravante e o Município de Rio das Ostras do alcance da lei municipal que contingenciou a transferência de recursos aos contratos não emergenciais, sem nem sequer examinar as limitações financeiras estabelecidas pela legislação local, porque implica indevida ingerência nos poderes do administrador, direcionando o gasto de recursos públicos.

*II - Num cenário de escassez, como o desenhado pelo Juiz de primeiro grau, **cabe à administração estabelecer as suas prioridades, não sendo razoável que o Poder Judiciário, imiscuindo-se em seara administrativa***



e contrariamente à disposição legal do Município de Rio das Ostras, faça verdadeiro gerenciamento dos recursos públicos, determinando o repasse dos valores recebidos a título de royalties do petróleo a um ou outro contrato em detrimento da continuidade de outros serviços essenciais aos munícipes.

Agravo regimental improvido.

(AgRg na SLS 2.007/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/03/2016, DJe 14/04/2016 - realcei)

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA. FLAGRANTE ILEGITIMIDADE E LESÃO À ORDEM PÚBLICA.

*Ao Judiciário cabe o controle da legalidade dos atos da Administração. O ativismo judicial pode legitimar-se para integrar a legislação onde não exista norma escrita, recorrendo-se, então, à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito (CPC, art. 126). **Mas a atividade administrativa, propriamente tal, não pode ser pautada pelo Judiciário.** Na espécie, em última análise, o MM. Juiz Federal fez mais do que a Administração poderia fazer, porque impôs o que esta só pode autorizar, isto é, que alguém assumira a responsabilidade pela prestação de serviço público. Agravo regimental não provido.*

(AgRg na SLS 1.427/CE, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, CORTE ESPECIAL, julgado em 05/12/2011, DJe 29/02/2012 - realcei)

SUSPENSÃO DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA - CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS - ALTERAÇÃO DEFINITIVA DO ITINERÁRIO PRIMITIVO CONTRATADO - LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA - AGRAVO REGIMENTAL - MANUTENÇÃO.

1. Na excepcional via da suspensão não cabe análise do mérito da controvérsia, tampouco se presta à correção de erro de julgamento ou de procedimento. Cabível, apenas, a análise do potencial lesivo da decisão impugnada frente aos bens tutelados pela norma de regência.

2. Há lesão a ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado.

3. Estando evidente o risco de lesão a pelo menos um dos bens jurídicos tutelados pela norma de regência é de ser deferida a suspensão de liminar.

4. Agravo Regimental não provido.

(AgRg na SS 1.504/MG, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, CORTE ESPECIAL, julgado em 20/03/2006, DJ 10/04/2006, p. 96 - realcei)



Merece realce, ainda, o precedente jurisprudencial da Corte Especial deste Tribunal Regional Federal, cuja ementa vai a seguir transcrita e que, *concessa venia*, é de se ter por aplicável ao caso presente:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR OU TUTELA ANTECIPADA. CONCURSO PÚBLICO DO SENADO FEDERAL. ANÁLISE DA POTENCIALIDADE LESIVA. PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO. RESERVA DE VAGAS ALÉM DO NÚMERO ESTABELECIDO NO EDITAL. ATO DISCRICIONÁRIO. INTERFERÊNCIA JURISDICIONAL. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA, NO SEU VIÉS ADMINISTRATIVO. EFEITO MULTIPLICADOR DA DECISÃO. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A interferência do Poder Judiciário na atribuição do gestor público, em seu juízo de conveniência e oportunidade, como, por exemplo, quanto ao provimento de cargos em comissão da Administração Pública (Senado Federal, in casu), bem como a determinação de reserva de vagas além do número estabelecido no edital do concurso, é capaz de acarretar grave lesão à ordem, no seu viés administrativo, pois esses cargos são distribuídos de acordo com a necessidade de cada órgão e segundo os critérios da Administração. 2. Soma-se, a isso, a possibilidade do efeito multiplicador da decisão, uma vez que as liminares em questão favorecem diversas pessoas. 3. Agravo regimental não provido. (AGRSLT 0040778-56.2014.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL HILTON QUEIROZ, TRF1 - CORTE ESPECIAL, e-DJF1 31/08/2016 PAG - Destaques).

Não se apresenta, assim, com a licença de posicionamento diverso, como juridicamente admissível ao Poder Judiciário que, como regra geral, ao exercer o controle jurisdicional das políticas públicas, possa interferir decisivamente na sua formulação e/ou execução, quando inexistentes seguros elementos de convicção aptos a configurar a ilegalidade ou inconstitucionalidade dos atos do Poder Executivo.

Por isso, não havendo, na hipótese, *data venia*, suficientes e seguros elementos de convicção que demonstrem, com segurança, a ilegalidade ou a inconstitucionalidade do(s) ato(s) administrativo(s) impugnado(s), prevalece, nessa hipótese, a presunção de legitimidade que se opera em relação aos atos praticados pelo administrador, de modo a se respeitar, em última análise, o espaço de discricionariedade que lhe cabe no planejamento, elaboração e execução das medidas adequadas ao contexto retratado nos autos.

Por outro lado, a determinação de instalação de bases fixas em 10 (dez) *hot spots* na área da Amazônia Legal, a par de interferir no juízo discricionário do Poder Executivo para dispor sobre sua estrutura administrativa interna (violação à ordem administrativa), reveste-se de potencialidade para violar a economia pública, em cenário de sensíveis dificuldades nas contas públicas, uma vez que resulta em dispêndio estimado em R\$ 5.040.000,00, para o primeiro ano (ID 57923551 - pág. 39 - fl. 42 dos autos digitais), sendo "(...) o custo operacional estimado para o cumprimento da medida liminar no que concerne à 'disponibilização de meios materiais essenciais' para instalação e funcionamento dos 10 hot spots (item XV, 'b'), totaliza o montante de **R\$ 111.948.000,00** (cento e onze milhões e novecentos e quarenta e oito mil reais) por ano, o que implica um aumento de 40% do custo ordinário de fiscalização ambiental para a Amazônia" (ID 57923551, pág. 42, fl. 45 dos autos digitais).

Já a determinação de bloqueio de qualquer movimentação de madeira no



SINAFLO/DOF apresenta potencialidade para causar lesão à ordem econômica e à saúde pública, diante da relevância da fundamentação apresentada pelos requerentes, no sentido de que, *"Como consequência imediata da execução da decisão, foram atingidas as atividades de exploração florestal desenvolvidas nos 26 municípios textualmente citados, que totalizam 747.835 km²; representando 14,3% da área da Amazônia Legal, sendo que, em termos de tamanho, tal área equipara-se à dimensão do Japão e da Alemanha somados (...)"* (ID 57923551 - Págs. 45/46 - fls. 48/49 dos autos digitais), ocasionando: (i) dificuldades no fornecimento de matéria prima para geração termoelétrica (ID 57923551, págs. 46/47, fls. 49/50 dos autos digitais); e (ii) dificuldades no fornecimento de material de construção do Hospital de Campanha de Porto Velho-RO, que está sendo construído para o atendimento de pessoas acometidas de Covid 19 (ID 57923551, pág. 47; fl. 50 dos autos digitais).

Assim, com a devida licença de ótica diversa, é de se ter por demonstradas as razões pelas quais se encontra caracterizado, na espécie, *data venia*, o quadro de grave violação à ordem jurídico-administrativa, à economia e saúde públicas.

Finalmente, deve ser considerado como presente, na espécie, o *periculum in mora*, tendo em vista a argumentação constante na petição inicial, de que:

"(...) a urgência decorre do exíguo prazo conferido pelo Juízo, quer seja para a apresentação do cronograma de implementação das bases fixas permanentes (cinco dias corridos), quer seja para a sua efetiva implantação fática (quinze dias processuais), o que se revela incompatível com as regras legais aplicáveis à Administração Pública, mormente por repercutir na programação orçamentária e envolver elementos externos que refoge ao círculo de controle próprio do IBAMA e do ICMBIO.

Portanto, resta evidente a urgência da medida de contracautela, a fim de se evitar grave lesão à ordem pública em decorrência da liminar deferida, pois se está a impedir a normal execução de serviço público e a afetar o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas, porque é o julgador, e não o gestor, quem está escolhendo a forma de operacionalizar a fiscalização ambiental; é o julgador, e não o gestor, quem está elegendo as prioridades atendíveis, é o julgador, e não o gestor, quem está determinando não apenas o que deve ser feito, mas também como o fazer" (ID 57923551 - Pág. 49 - fl. 52 dos autos digitais).

Diante disso, defiro, em parte, o pedido de suspensão, na forma delineada no capítulo II da inicial (págs. 06/07, fls. 09/10 dos autos digitais), isto é, quanto aos pontos XV, XV (repetido – neste ponto, faz-se necessário consignar que o presente provimento jurisdicional não abrange a parte da decisão impugnada atinente à comercialização de ouro nos municípios integrantes dos *hot spots* durante a pandemia), XIX, XX, XXVII, letras "a", "c", "e" e "f".

Defiro, ainda, o pedido de sigilo sobre a "Manifestação Técnica nº 2/2020-COFIS/CGFIS/DIPRO e do respectivo mapa anexo, por envolver informações atinentes à estratégia de fiscalização (ID 57923555, págs. 1-5, fls. 70/74 dos autos digitais) e, em face disso, determino a tramitação sigilosa deste processo.

Comunique-se ao MM. Juízo Federal de origem requerido, encaminhando-lhe cópia desta decisão.

Não havendo interposição de recurso, arquivem-se os autos.



Intimem-se, com observância dos procedimentos inerentes aos processos que tramitam em segredo de justiça.

Brasília, na data em que assinado eletronicamente.

ITALO FIORAVANTI SABO MENDES

Desembargador Federal

Presidente

