



Número: **1009665-60.2020.4.01.3200**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM**

Última distribuição : **04/06/2020**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Dano Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (AUTOR)		MAURICIO GUETTA (ADVOGADO)		
ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTERIO PUBLICO DE MEIO AMBIENTE (AUTOR)		VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA (ADVOGADO) CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO (ADVOGADO) RAQUEL FRAZAO ROSNER (ADVOGADO)		
GREENPEACE BRASIL (AUTOR)		PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (ADVOGADO)		
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (REU)				
UNIÃO FEDERAL (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
273520367	08/07/2020 13:07	<a href="#">Contestação - União</a>	Contestação	Polo passivo



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA DA UNIÃO NO ESTADO DO AMAZONAS  
SERVIÇO, POLÍTICAS PÚBLICAS E INFRAESTRUTURA (PUAM)

AV: TEFÉ Nº 611, PRAÇA 14 DE JANEIRO, ED. LUIS HIGINO - CEP: 69020-090

**AO JUÍZO DA 7ª VARA FEDERAL AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SJAM**

**PROCESSO NÚMERO: 1009665-60.2020.4.01.3200**

A **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, neste ato representada pela Procuradoria da União no Estado do Amazonas, por intermédio do Advogado da União signatário, legalmente investido (LC 73/93, c/c a Lei nº 9.028/95), vem à presença Vossa Excelência, nos autos da ação em epígrafe, apresentar, tempestivamente, sua **CONTESTAÇÃO**, o que faz com supedâneo nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expendidos:

**1. SÍNTESE FÁTICA**

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE e pelo GREENPEACE BRASIL em face da União e do IBAMA, objetivando, liminarmente, provimento jurisdicional que suspenda os efeitos do Despacho nº 7036900/2020-GABIN, emitido pelo presidente do IBAMA, bem como que condene o IBAMA e a UNIÃO FEDERAL na obrigação de adotarem todas as medidas necessárias para o restabelecimento dos efeitos da IN n.º 15/2011, também de origem da referida autarquia.

Ao final, requerem o seguinte:

(...)

(iv) Quanto ao mérito, requerem:

- a) seja confirmada a medida liminar pugnada;
- b) a declaração de nulidade do Despacho Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN, do IBAMA;
- c) a condenação do IBAMA e da UNIÃO FEDERAL em obrigação de não fazer, consistente em se abster de emitir outro ato normativo de conteúdo semelhante ao Despacho Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN, em especial que negue a prevalência da legislação já em vigor quanto à fiscalização por parte do IBAMA de todos os atos relativos à exportação de madeira nativa, notadamente no que tange à exigibilidade da autorização para exportação de madeira nativa prevista pela IN n.º 15/2011;



08/07/2020

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/456357219>

d) a condenação do IBAMA e da UNIÃO FEDERAL em obrigações de fazer, consistentes em adotar todas as medidas necessárias para o restabelecimento dos efeitos da IN n.º 15/2011 quanto à exigibilidade da autorização para exportação de madeira nativa nela prevista, inclusive comunicando os órgãos públicos federais e estaduais envolvidos, garantindo-se a efetividade do controle, monitoramento e fiscalização da exportação de madeira nativa, inclusive mediante inspeção física, ao menos por amostragem;

(...)

Como exposto na petição inicial, o objeto principal da presente ACP é, em síntese, a declaração de nulidade do Despacho n.º 7036900/2020 emitido pelo presidente do IBAMA, que supostamente teria liberado a exportação de madeira nativa sem fiscalização, a pedido de madeiras -, assim como a condenação da UNIÃO e do IBAMA em se abster de emitir outro ato normativo de conteúdo semelhante e que negue a prevalência da legislação especial que já trata do controle fiscalizatório da exportação de madeiras nativas no país.

Quanto à legitimidade da União para figurar no polo passivo, alegam os demandantes que ela decorreria do dever do ente federativo previsto no artigo 23, inciso VII, da Constituição Federal, de “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

Defendem que, seja pela Constituição Federal, seja pela legislação infraconstitucional, a União, por meio do Ministério do Meio Ambiente, possui diversas competências relacionadas à coordenação das ações destinadas a proteger o meio ambiente, fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental e executar a Política Nacional do Meio Ambiente, inclusive no que toca especificamente à questão do controle da exportação de componentes da biodiversidade brasileira.

Não obstante os fundamentos levantados na exordial, não há como eventuais obrigações decorrentes do atendimento dos pedidos formulados serem impostas à União. Vejamos.

## 2. DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO

A inteligência do art. 17 do CPC é clara no sentido de que *"para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade"*. Com efeito, a legitimidade para a causa consiste na pertinência subjetiva da ação, seja para figurar no polo ativo ou passivo.

Nessa ordem de ideias, ao realizar uma leitura atenta da peça inaugural, verifica-se que toda a narrativa do Autor gira em torno de **atos praticados por agentes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, no âmbito de suas competências**. Tanto o Despacho n.º 7036900/2020-GABIN quanto a IN n.º 15/2011 consistem em atos desse Instituto.

Assim, já salta aos olhos a ilegitimidade passiva da União. Ataca-se a todo o tempo ato administrativo originário do IBAMA, praticado regularmente e dentro de sua competência. Não há desbordo de seus limites ou absolutamente nada que demande a atuação da União/Ministério do Meio Ambiente a respeito.

É bom lembrar que o IBAMA possui personalidade jurídica própria, dada a sua natureza de autarquia. Não há subordinação no caso. Há vinculação à pasta ministerial. Esta relação somente permite o controle dentro dos parâmetros legais esculpido no art. 26 do Decreto-Lei n.º 200/67. E, nenhum deles se encontra presente.

Não obstante, instar o Judiciário a determinar à administração pública qual a melhor decisão sobre seus próprios atos é o modo mais flagrante de afetação da independência constitucional dos poderes. Ora, a forma como promover a fiscalização ambiental, dentro da reserva legal, é privativo do Poder Executivo. Não cabe seu controle ao Poder Judiciário se não houver - **como não há** - ilegalidade. Não cabe ao Poder Judiciário qualificar políticas públicas como necessárias ou não necessárias<sup>[1]</sup>.

Querer se imiscuir em quais atos a administração federal pode editar - ou que tenha obrigação de não editar - é dizer o que seria mais conveniente e oportuno ao caso concreto. Entretanto, é à administração pública a quem



compete esse juízo de valor, por força constitucional. Não há, por parte da União/Ministério do Meio Ambiente - MMA, eventual restrição a direitos fundamentais que justifique a procedência do pedido formulado (obrigação de não-fazer). Ao contrário, há **elevado grau de subjetividade** na matéria, **grande dose de tecnicidade** e **notório caráter político** sobre a decisão de simplesmente alterar o **modo como se procede a fiscalização**. Não foi eliminada a fiscalização no ponto.

Seguindo adiante, **a partir da leitura da exordial é fácil constatar que tudo se direciona ao IBAMA**. Toda a argumentação se dá sobre ato da autarquia. Ora, se em relação à União não foi deduzido qualquer arrazoado plausível e hábil a resultar em um pedido em seu desfavor, é fundamental ponderar - e insistir - que a justificativa em torno do motivo para a prática do ato administrativo em cheque e os aspectos que circundam sua validade cabem estritamente ao próprio IBAMA.

À referida autarquia, frise-se e repise-se, **é a quem cabe o papel de órgão executor no Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA**, é a quem compete a fiscalização ambiental. A União/MMA, o papel é completamente outro. Vejamos em maiores detalhes.

A Constituição da República Federativa de 1988 instituiu um federalismo cooperativo de 3º nível e impôs que a proteção do meio ambiente seja realizada de forma comum pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como corolário deste modelo de forma de estado, a lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 6.938/8181, estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) no art. 6º, sem prejuízo da participação de demais órgãos e entes que lidem com a temática ambiental, pois se trata de um rol aberto.

O Decreto nº 99.274/2000, que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente, estatui que a atuação do SISNAMA efetivar-se-á mediante "articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem" (art. 14), contudo, a fim de que seja concretizado o mandamento constitucional de eficiência, evitando-se a sobreposição de competências constitucionais dos integrantes do SISNAMA, a própria Política Nacional do Meio Ambiente repartiu o dever ambiental de cada qual, interessando destacar ao caso dos autos, os órgão central e os executores, *textus*:

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; (Redação dada pela Lei nº 12.856, de 2013)

Ante a assunção das atribuições da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República pelo Ministério Ambiental, passou a ser sua responsabilidade o planejamento, coordenação, supervisão e controle da política nacional e das diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, **não lhe sobejando qualquer atividade executiva**.

Considerando isso, no âmbito do SISNAMA, incumbiu ao IBAMA, no âmbito federal, exercer o poder de polícia ambiental e executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente, nos termos do art. 2º, incisos I e II da Lei 7.735/1989, com redação dada pela Lei 11.516/2007.

Nesta mesma toada, com o advento da Lei nº 12.856/2013, esta atribuição executória também incumbe ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, que possui a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com o círculo competencial que deve ser interpretado sistematicamente com as disposições da Lei nº 9.985/2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) - e da Lei nº 11.516/2007.



**Nestes termos, as questões atinentes ao poder de polícia ambiental não incumbem à União/Ministério do Meio Ambiente. Eventual omissão na fiscalização, como insinuado nos autos, sequer poderá ser imputada à União/MMA.**

Vista a questão sob a ótica da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, especificamente o art. 39 e seguintes, vê-se também que a questão dos autos não incumbe ao Ministério do Meio Ambiente, em uníssono ao arquétipo federativo contido na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), conforme já exposto supra. A análise do novel Decreto nº 9.672/2019 tampouco evidencia qualquer relação com a causa de pedir dos autos.

Neste norte de ideias, como é cediço, o equacionamento da relação existente entre os três institutos administrativos do agente público, vinculação com a ideia de órgão e como estes dois comunicam-se com o Estado foi realizado por meio da teoria da imputação volitiva, de autoria de Otto Gierke. Trata-se de teoria de natureza atributiva, segundo a qual a manifestação do ente público, por meio de seus agentes públicos e órgãos, lhe é atribuída após a manifestação, no mundo dos fatos, dos respectivos agentes públicos.

A Constituição de 1988 adotou a teoria da imputação expressamente no art. 37, §6º, ao dispôr, no princípio da responsabilização pública, que as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviço público apenas têm responsabilidade – leia-se aptidão para responder por atos – pelos danos que seus agentes, *nessa qualidade*, causarem a terceiros.

**No caso dos autos, pela exaustiva narrativa trazida pelos autores, vê-se que a União/MMA não concorreu ou concorre com qualquer causação de suposto dano ambiental ou até mesmo para as ilegalidades apontadas, caso efetivamente comprovadas em Juízo.**

No ponto, sendo o MMA órgão integrante da União, é imperioso invocar o princípio da legalidade para saber qual a função de cada um. O princípio da legalidade possui dúplici conceituação, a depender do enfoque axiológico dado, se público ou privado. Sob o viés dos particulares, a legalidade é um direito fundamental conquistado, no Estado brasileiro por meio do art. 5º, inciso II da CRFB, de apenas ser compelido a fazer aquilo que a lei determinar. Aos particulares é assegurada, portanto, uma liberdade de fazer o que entender que deva ser feito, respeitadas as restrições do ordenamento, é dizer que os particulares podem fazer o que o ordenamento não proíba. Eis a teoria da licitude implícita. O direito privado possui a tônica do regime da liberdade, sob este enfoque da legalidade.

Diversamente dos particulares, que são regidos pelo critério acima apontado da “não contradição” com as balizas do ordenamento jurídico, o princípio da legalidade, sob o prisma da Administração, do Direito Público, possui significado diametralmente oposto, pois a Administração nunca possui liberdade (nem a discricionariedade administrativa faculta liberdade). O princípio da legalidade para a Administração e, por conseguinte, para o Direito Administrativo, significa uma subordinação estrita à lei. Eis o critério da conformidade com as normas legais. **Nestes termos, também pelo prisma do poder de polícia ambiental, não há que se falar em interesse jurídico desta União/MMA, posto que inexistente determinação legal para atuação em tais casos, ainda que a alegação seja de dano ambiental oriundo de deficiência de fiscalização. Tal *facere* se configura também uma atividade executiva, alheia, portanto, às atribuições do MMA.**

**Em suma, os atos farpeados na inicial emanaram de Autarquia Federal, a qual os produziu dentro do âmbito de sua competência, com o fim de cumprimento de sua missão institucional - a defesa da regularidade do Despacho nº 7036900/2020 -GABIN. Sendo assim, eventual restabelecimento dos termos da IN n.º 15/2011 ou mesmo a abstenção da edição de ato semelhante está inserida na atribuição do IBAMA, não competindo à União tal mister!**

### 3. DOS REQUERIMENTOS

Em face de tudo o que foi exposto, requer a União o reconhecimento de sua **ilegitimidade passiva, nos termos do art. 485, VI, do CPC**. Caso assim não se entenda, como se verifica, pelo conjunto dos elementos fáticos e jurídicos produzidos nos autos, que a União não é, efetivamente, a pessoa competente para a prática dos atos postulados na inicial, requer-se que os pedidos finais sejam julgados **improcedentes** em face do ente político central.



08/07/2020

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/456357219>

Protesta provar o alegado por todos os meios em direito admitidos, desde já requeridos, notadamente pela juntada posterior de documentos.

Nestes termos, pede deferimento.

Manaus, 07 de julho de 2020.

Higo Araújo Bezerra  
Advogado da União

Notas

1. <sup>^</sup> *REsp 1686659/SP, DJe 11/03/2019; STJ REsp 1733412/SP, DJe 20/09/2019.*

---

Documento assinado eletronicamente por HIGO ARAUJO BEZERRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 456357219 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HIGO ARAUJO BEZERRA. Data e Hora: 08-07-2020 13:04. Número de Série: 57457033352300950294465684485. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

