



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
291703395	30/07/2020 19:35	CONTESTAÇÃO	Contestação	Polo passivo



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 EQUIPE DE TRABALHO REMOTO - MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE DA 1ª REGIÃO
 NÚCLEO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) 7ª VARA FEDERAL AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

NÚMERO: 1009665-60.2020.4.01.3200

REQUERENTE(S): INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL E OUTROS

REQUERIDO(S): INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA E UNIÃO FEDERAL

O **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 335 e ss do CPC/2015, apresentar **CONTESTAÇÃO**, pelos fundamentos de fato e de direito abaixo delineados.

I - DA SÍNTESE DA LIDE

Cuida-se de Ação Civil Pública movida pelo INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE - ABRAMPA e GREENPEACE BRASIL, postulando, em sede liminar: a) a suspensão dos efeitos do Despacho Interpretativo nº 7036900/2020- GABIN, do IBAMA; b) a adoção de 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.

Da leitura da petição inicial, verificam-se que, em síntese, são quatro eixos argumentativos sobre os quais se alicerçaram os fundamentos da parte autora para a limitação de sua causa de pedir: (a) suposta correlação entre a simplificação da burocracia de exportação de madeira nativa e o aumento no desmatamento desde março de 2020; (b) suposto favorecimento a atividades ilegais de comércio de madeira que o sistema autodeclaratório e a fiscalização por amostragem beneficiariam; (c) ainda incompleta implementação do SINAFLO, com a falta de integração dos documentos de transporte florestal com origem nos Estados do Mato Grosso e Pará; e (d) suposta impossibilidade de integração do documento de autorização de transporte com o documento de autorização de comércio exterior, por motivos técnicos ou legais.

O IBAMA apresentou manifestações sobre pedidos liminares. Ato contínuo, o juízo indeferiu a tutela de urgência requerida nos seguintes termos:

PROCESSO: 1009665-60.2020.4.01.3200. CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)AUTOR: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTERIO PUBLICO DE MEIO AMBIENTE, GREENPEACE BRASIL. Advogados do(a) AUTOR: MAURICIO GUETTA - SP271433, MARIA FERNANDA FERNANDES SIKORSKI - SP421818Advogados do(a) AUTOR: RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO - SP262284, MARIA FERNANDA FERNANDES SIKORSKI - SP421818Advogados do(a) AUTOR: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056, MARIA FERNANDA FERNANDES SIKORSKI - SP421818. RÉU: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA, UNIÃO FEDERAL. **DECISÃO** [...] Portanto, em juízo de cognição sumária, os autores não conseguiram evidenciar a probabilidade do direito, razão pela qual **INDEFIRO** o pedido de tutela de urgência. Acolho o pedido do **IBAMA**, decretando o **SIGILO** destes autos, visto que parte dos documentos apresentados contém estratégias de fiscalização que precisam permanecer resguardadas em prol da efetividade das ações de autarquia ambiental. Manaus/AM, 24 de junho de 2020. **Juiz(a) Federal Respondendo pela 07ª Vara da SJAM**

Dando mais um passo, a União interpôs embargos de declaração, os quais foram improvidos pelo juízo. Posteriormente, MPF apresentou manifestação nos autos, requerendo a reconsideração da decisão. O IBAMA se pronunciou sobre o petitório do *Parquet*.



É o breve relato dos fatos.

II - QUESTÕES PRÉVIAS

II.1 - TEMPESTIVIDADE

Considerando tratar-se o réu de Autarquia Federal, com as prerrogativas processuais inerentes à Fazenda Pública, nos termos Lei nº 7.735/89, o prazo para todas as manifestações é em dobro, nos termos do art. 183 do CPC.

No caso dos autos, a contestação é tempestiva, haja vista que foi apresentada no prazo de 30 dias úteis (CPC/2015, arts. 335, caput, 212, caput). De acordo com o Sistema PJE, o IBAMA teve ciência da decisão que determinou a citação do IBAMA no dia 20/06/2020 (sábado). Dessa forma, o prazo teve início no dia 22/06/2020 (segunda-feira) e terá seu término apenas no dia 31/07/2020.

II.2 - PRECEDENTE OBRIGATÓRIO DO STF (RE 573232/SC): ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ASSOCIAÇÕES. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS ASSOCIADOS PARA PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

De acordo com o art. 5.º, XXI, da Constituição da República, as entidades associativas somente têm legitimidade ativa para representar seus filiados judicialmente quando expressamente autorizados.

Constituição Federal

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

De acordo com o **Plenário do STF**, a previsão estatutária genérica não é suficiente para legitimar a atuação, em Juízo, de associações na defesa de direitos dos filiados, sendo indispensável autorização expressa, ainda que deliberada em assembleia, nos termos do artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal.

RE 573232 / SC - SANTA CATARINA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Redator(a) do acórdão: Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 14/05/2014. Publicação: 19/09/2014. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Repercussão Geral – Mérito. Publicação. REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-182 DIVULG 18-09-2014 PUBLIC 19-09-2014 EMENT VOL-02743-01 PP-00001. Partes. RECTE.(S) : UNIÃO ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO RECD.(A/S) : FABRÍCIO NUNES E OUTRO(A/S) ADV.(A/S) : ANDRÉ MELLO FILHO E OUTRO(A/S).

Ementa

REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.

Tese

I – A previsão estatutária genérica não é suficiente para legitimar a atuação, em Juízo, de associações na defesa de direitos dos filiados, sendo indispensável autorização expressa, ainda que deliberada em assembleia, nos termos do artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal; II – As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, são definidas pela representação no processo de conhecimento, limitada a execução aos associados apontados na inicial. Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.

No mesmo sentido é a jurisprudência do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA. ASSOCIAÇÃO. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. NECESSIDADE DE EXCEPCIONALMENTE FACULTAR-SE A REGULARIZAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSO ESPECIAL DA ASSOCIAÇÃO AUTORA PARCIALMENTE PROVIDO. [...] 2. Em regra, a emenda da inicial, voluntária ou por determinação do juízo, só é possível até a estabilização processual, que ocorre com a citação do réu. 3. Todavia, diante das expectativas geradas por entendimento anterior, existente inclusive no STJ, no sentido da desnecessidade da autorização expressa e diante da natureza da ação coletiva que congrega interesses de partes que normalmente não poderiam vir diretamente ao Judiciário, revela-se razoável conceder à associação autora a oportunidade de excepcional emenda da inicial após a citação do réu e mesmo após a sentença para regularização da sua legitimidade ativa mediante a apresentação de autorização assemblear e relação de associados. 4. A assembleia para autorização da ação poderá ser efetuada na atualidade, tratando-se de convalidação da autorização para propositura da ação efetuada no passado.

5. A lista de representados, todavia, só poderá contemplar pessoas que já eram associadas da parte autora ao tempo da propositura da ação, uma vez que quem não era associado não poderia nem em tese autorizar expressamente a propositura da ação. [...] (STJ, Segundo Turma, AgRg no REsp 1.424.142/DF, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 15 de dezembro de 2015, DJe 04.02.2016, grifos adotados)



Diante do exposto, o processo deve ser extinto sem resolução do mérito, conforme art. 485, VI, do CPC/2015, ante a ausência de legitimidade ativa da parte autora.

II.3 - AUSÊNCIA DE INTERESSE-ADEQUAÇÃO: A AÇÃO COLETIVA NÃO SE PRESTA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONFORME CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE SEUS LEGITIMADOS E SEM RESPALDO TÉCNICO

É cediço que as ações coletivas têm papel de extrema relevância no ordenamento jurídico vigente, qual seja: proteção dos direitos coletivos quando estes são violados. Observe:

Lei n. 7.347/1985. Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. V - por infração da ordem econômica; VI - à ordem urbanística. VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; VIII - ao patrimônio público e social

Como se observa, a instrumentalização da ação civil pública pressupõe a caracterização dos requisitos da responsabilidade civil. Não se presta, portanto, à elaboração de políticas pública conforme conveniência e oportunidade dos legitimados.

No caso dos autos, curiosamente as partes autoras postulam que os demandados elaborem uma nova forma de fazer política ambiental, questionando atos administrativos elaborados com respaldo técnico do IBAMA e órgão ambientais.

Com a devida vênia, essas medidas são típicas do Poder Executivo, não cabendo às associações realizá-las por meio de ação civil pública.

Em sendo assim, o processo deve ser extinto sem resolução do mérito conforme art. 485, VI, do CPC/2015, ante a ausência de interesse de agir, em suas vertentes adequação e necessidade.

III - MÉRITO

III.1 - TEORIA DA JUDICIAL DEFERENCE OU CHEVRON DOCTRINE: PRIMAZIA DO IBAMA NA INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO A ELE DIRIGIDA.

Inicialmente, cumpre ressaltar que o controle judicial das normas regulamentares, e especialmente de normas técnicas, é matéria sensível à separação de Poderes (CF, art. 2º), devendo o Poder Judiciário ser extremamente cauteloso ao analisar normas que dispõem de critérios técnicos. Em outras palavras, deve ser prestada, tanto quanto possível, deferência à esfera de discricionariedade técnica dos demais Poderes da República.

Nessa linha de raciocínio, aplicável a doutrina encampada pela Suprema Corte Norte-Americana no caso Chevron v. NRDC (1983), conhecida como "judicial deference". Na doutrina, Eduardo Fortunado Bim, em artigo intitulado de "Divergências Científicas e Metodológicas no Direito Ambiental", esclarece com precisão as premissas dessa teoria:

Uma teoria que evita a utilização abusiva do Judiciário é a da judicial deference ou Chevron doctrine. A Suprema Corte estadunidense, em Chevron v. NRDC (Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc 1983), entendeu que a Administração Pública detém primazia na interpretação dos conceitos indeterminados das leis a ela dirigidas, somente podendo intervir o Judiciário em casos teratológicos. Porque o Judiciário deveria respeitar, em regra, a exegese do Executivo, a doutrina estabelecida no caso Chevron ficou conhecida como judicial deference, Chevron deference ou Chevron doctrine.

A deferência judicial remete "ao livre juízo da Administração a interpretação que esta se digne a fazer dos conceitos ambíguos, imprecisos ou indeterminados das Leis" (ENTERRÍA, 1996, p. 31). As cortes devem deferência às interpretações promovidas pelas agências (Poder Executivo), a menos que a lei seja clara ou a interpretação dada por elas seja desarrazoada.

Segundo o Justice Stevens, o **primeiro passo (first step)** para a aplicação da doutrina Chevron seria a ambiguidade da lei (SCALIA, 1989, p. 511,515). Se a lei contiver vaguidade ou indefinição, haverá espaço para que seu sentido dúbio seja precisado. O **segundo passo (step two)** da doutrina Chevron seria a razoabilidade da regulamentação legal (SCALIA, 1989, p. 512). **Destaque-se nesse ponto que não é a melhor interpretação da norma pela Administração Pública que se busca, apenas a razoável.** Frise-se que, talvez com uma exceção (AT&T Corp. v. Iowa Utilities Board), a Suprema Corte nunca invalidou uma construção do Executivo com base no segundo passo (MAGILL apud DUFF; HERZ, 2005, p. 86). [...]

O campo perfeito para a aplicação da doutrina Chevron reside exatamente na questão científica ou técnica, uma vez que por diversos motivos são intermináveis as disputas entre cientistas e/ou metodologias científicas, bem como as alterações de decisões embasadas nessa dinâmica. Salvo em casos nos quais a escolha regulamentar ou do caso concreto seja desarrazoada, deve prevalecer a decisão administrativa, até mesmo pelo campo discricionário/político reservado à Administração."

Parafrazeando lição do Ministro Mauro Campbell Marques, "[...] em matéria eminentemente técnica, que envolve aspectos multidisciplinares (telecomunicações, concorrência, direito de usuários de serviços públicos), convém que o Judiciário atue com a maior cautela possível - cautela que não se confunde com insindicabilidade, covardia ou falta de arrojo [...]" (REsp 1171688/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/06/2010, DJe 23/06/2010).



Enfim, em questões como tais, deve-se adotar o paradigma da autocontenção judicial, como explana Luís Roberto Barroso: o oposto do ativismo é a auto-contenção judicial, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes. Por essa linha, juízes e tribunais (i) evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário; (ii) utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e (iii) abstêm-se de interferir na definição das políticas públicas. Até o advento da Constituição de 1988, essa era a inequívoca linha de atuação do Judiciário no Brasil. A principal diferença metodológica entre as duas posições está em que, em princípio, o ativismo judicial procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, sem contudo invadir o campo da criação livre do Direito. A auto-contenção, por sua vez, restringe o espaço de incidência da Constituição em favor das instâncias tipicamente políticas.

No mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal Regional da 4.^a Região:

TRF-4 - AG: 50336041920174040000 5033604-19.2017.404.0000, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 04/07/2017, TERCEIRA TURMA. [...] **Como sabido, os magistrados não são eleitos democraticamente, e estão, em regra, aliados do debate democrático que precede à edição das normas. Nessa linha de raciocínio, aplicável a doutrina encampada pela Suprema Corte Norte-Americana no caso Chevron v. NRDC (1983), conhecida como "judicial deference".** (TRF-4 - AG: 50336041920174040000 5033604-19.2017.404.0000, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 04/07/2017, TERCEIRA TURMA)

Assim, a intervenção judicial deve ocorrer apenas em casos teratológicas. Presume-se que o Poder Executivo tem mais condições técnicas para a edição de normas específicas da sua área, adotando o Poder Judiciário uma postura de autocontenção.

III.2 - DA NECESSÁRIA CONTEXTUALIZAÇÃO DO DESPACHO N. 7036900/2020-GABIN.

A petição inicial busca conduzir o raciocínio a partir de equivocada correlação de suposta causa e efeito entre o pedido formulado pelas Associações madeireiras e a elaboração do Despacho Interpretativo ora impugnado. Apesar de este ter sido exarado no bojo do processo administrativo inaugurado a partir do requerimento das Associações, a resposta institucional a ele dada é fruto de longo processo de aperfeiçoamento da regulação ambiental de exportação de madeira nativa, que vem sendo internamente discutido no Ibama há quase dois anos:

20. Cumpre resgatar também o histórico institucional de aperfeiçoamento da regulação ambiental de exportação de madeira nava, quanto ao documento SEI 2957342, o qual já apontava, **em 02 de agosto de 2018, da necessidade de revogação da Instrução Normativa nº 15/2011-Ibama, entendendo que a substituição dessa norma por uma mais atual (e mais adequada aos novos sistemas de TI) facilitaria a própria operacionalização desse controle sobre as cargas.** Assim, o Despacho Interpretativo nº 7036900/2020/GABIN /Ibama é fruto de pelo menos 18 (dezoito) meses de discussões internas dentro do órgão, quanto à obsolescência do argo 4º da IN 15 (mais especificamente no ponto da exigência do carimbo presencial). (NOTA TÉCNICA Nº 7/2020/DBFLO)

O documento SEI 2957342 citado diz respeito à Nota Informativa nº 2957342/2018-COMEX/CGMOC/DBFLO, exarada em agosto de 2018, que já dava conta da necessidade de atualização das disposições da Instrução Normativa nº 15/2011 ante o desenvolvimento das novas plataformas:

A Instrução Normativa nº 15, de 6 de dezembro de 2011, necessita ser atualizada uma vez que ela exige apresentação de documentos ligados ao Siscomex que já não existem no novo processo. Um exemplo disso é o art. 4º, inciso I, que solicita a cópia do registro de exportação (RE).

Ainda, a alteração realizada por meio da IN 13, de 24 de abril de 2018, que obriga o exportador a solicitar licença de exportação por meio do serviço de emissão de licenças do Ibama para a importação, exportação e reexportação de espécimes, produtos e subprodutos da fauna e flora silvestre brasileira, e da fauna e flora exótica, constantes ou não na CITES por meio do Sistema Siscites, causará um impacto de demora nas análises da exportação e irá em contra o objetivo do Portal Único, que é a agilidade nos processos de exportação.

Estamos em tratativas com o MDIC no sentido de criar uma LPCO para madeiras de espécies ameaçadas. O Ibama nas unidades da federação irá analisar e autorizar as exportações de madeiras de espécies ameaçadas por meio desta LPCO.

As outras espécies seriam associadas à DU-E, por meio de webservice do sistema DOF e DU-E, onde haveria um retorno ao sistema DOF do que realmente seria exportado. Com essas informações, o Ibama poderá trabalhar com análise de risco das exportações efetuadas.

A Instrução Normativa nº15/2011 e a IN 13/218 serão revogadas e seu texto transcrito em uma minuta de normativa. Essa orientação de revogação das duas INs, facilitará a operacionalização da norma, tornando mais fácil a leitura para os exportadores.

Assim, por meio do Despacho Interpretativo nº 7036900/2020- GABIN, seguido do Despacho nº 7351365/2020-GABIN, a Presidência do Ibama fixou as novas diretrizes a respeito do controle da legalidade da exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas, tendo a NOTA TÉCNICA Nº 4/2020/DBFLO assim sistematizado a atual orientação:

7.3. O DOF Exportação ou documento estadual similar, emitidos nos sistemas de controle, é a licença que confere legalidade às cargas de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas sob regime de exportação.

7.4. Portanto, todo o comércio exterior destas mercadorias só poderá ser realizado com o devido DOF Exportação ou documento estadual similar.

7.5. A exportação de produtos e subprodutos de espécies CITES; das espécies constantes nas listas oficiais de



espécies ameaçadas de extinção com origem em Planos de Manejo Florestal Sustentável; e/ou enquadrados no art. 5º da Instrução Normativa IBAMA 15, de 06 de dezembro de 2011, exigem a **emissão adicional** de ato administrativo próprio do órgão ambiental federal.

7.6. Para o comércio exterior de espécimes, produtos e subprodutos da flora silvestre e exótica brasileiras constantes nos anexos da **Convenção Internacional sobre o Comércio das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (Cites)**, faz-se necessária a emissão adicional de Licença CITES, devendo-se seguir procedimento próprio junto ao IBAMA por meio do Sistema de emissão de Licenças Cites e não Cites (Siscites)[1].

7.7. Para o comércio exterior dos produtos e subprodutos descritos no **Art. 5º da Instrução Normativa nº 15/2011** - relacionados abaixo - faz-se necessária a **emissão adicional** de Autorização de Exportação do IBAMA, cabendo ao administrado a apresentação de documentação pertinente na unidade do IBAMA que jurisdiciona o entreposto aduaneiro para fins de análise local e posterior **anuência** emitida pela Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas:

7.8. I - madeira em tora

7.9. II - madeira serrada acima de 250 mm

7.10. III - carvão vegetal de espécie nativa

7.11. IV - resíduos Industriais, incluindo cavacos

7.12. V - lenha de espécies nativas

7.13. Para a exportação de produtos e subprodutos madeireiros das espécies constantes nas listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção com origem em Planos de Manejo Florestal Sustentável ou em floresta plantada com fins comerciais, conforme previsão contida no **Art. 9º da Instrução Normativa nº 15/2011**, faz-se necessária a apresentação de documentos de transporte que permitam identificar todas as etapas da cadeia produtiva, desde a floresta até a exportação, possibilitando a **emissão adicional** da Autorização de Exportação do IBAMA.

7.14. Destaca-se que somente espécies do bioma amazônico classificadas como Vulneráveis (VU) na “Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção” são passíveis de comércio exterior ao combinarmos os termos do Art. 3º da Portaria MMA Nº 443/2014 com a Instrução Normativa MMA Nº 01, de 12 de fevereiro de 2015, que regulamenta o PMFS destas espécies, e por fim o Art. 9º da IN nº 15/2011.

7.15. A exportação de produtos e subprodutos madeireiros das espécies constantes nas listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção também encontra respaldo ao combinarmos o §1º do Art. 2º da Portaria MMA Nº 443/2014 com o Art. 9º da IN nº 15/2011, ou seja, oriundos de **florestas plantadas** devidamente licenciadas pelo órgão ambiental competente. (GRIFOS ORIGINAIS)

A partir, pois, do Despacho Interpretativo nº 7036900/2020- GABIN, deixou-se de se exigir a Autorização de Exportação para o comércio exterior de produtos e subprodutos madeireiros (à exceção dos arts. 5º e 9º da Instrução Normativa nº 15/2011 e espécies Cites), perfazendo-se o DOF Exportação ou documento estadual similar como licença apta a conferir legalidade às cargas.

Em breve síntese, o Despacho nº 7036900/2020-GABIN (PA 02001.009271/2020-06) foi editado com a finalidade de analisar a caducidade da IN Ibama 15/2011 no que se refere à necessidade de autorização específica para exportação dos produtos e subprodutos florestais de origem nativa em geral. Parte do exame acerca da revogação tácita da norma, a partir da publicação da IN Ibama 21/2014, que institui o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor).

No entanto, ao contrário do alegado reiteradamente na inicial, tal alteração não implicou, em nenhuma medida, redução ou limitação da ação fiscalizatória do Ibama, o que só se pode compreender a partir do entendimento do impacto positivo que o desenvolvimento dos sistemas de informação SINAFLOR, SISCOMEX E SISCITES, juntamente com a iminente Plataforma de Anuência Única do Brasil (PAU-Brasil), acarretou no avanço e inovação das atividades de auditoria e inteligência da atuação fiscalizatória do Ibama. Para tanto, são imprescindíveis as explanações promovidas pela área técnica do Ibama a respeito dos aspectos gerais de operação entre o SINAFLOR e DOF Exportação.

III.3 - ASPECTOS GERAIS DE OPERAÇÃO ENTRE O SINAFLOR E DOF EXPORTAÇÃO. DA CORRETA INTERPRETAÇÃO

Acerca do funcionamento dos Sistemas, a área técnica esclareceu os procedimentos de controle oficiais, que garantem a legalidade dos produtos florestais e o controle da cadeia produtiva, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 4/2020/DBFLO, da NOTA TÉCNICA Nº 7/2020/DBFLO e da Nota Técnica nº 24/2020/COFLO/CGMOC/DBFLO, sendo que assim consta da NOTA TÉCNICA Nº 7/2020/DBFLO:

21. A Nota Técnica nº 24/2020/COFLO/CGMOC/DBFLO (SEI [7662979](#)) traz uma breve explanação sobre os mecanismos de controle dos quais o Ibama atualmente dispõe para regular o comércio legal de madeira e, assim, obter também os dados necessários para investigar/auditar eventuais operações irregulares de corte ou comércio desse produto. Abaixo, iremos transcrever alguns trechos dessa Nota, para demonstrar que não é correta a afirmação dos autores da ação (ISA, ABRAMPA e Greenpeace Brasil) de que o carimbo presencial no posto aduaneiro seria a única forma de fiscalização do corte e comércio de madeira nativa no Brasil:

21.1. “Toda madeira legal no Brasil passa por sistemas de controle oficiais, que garantem a legalidade dos produtos florestais e o controle da cadeia produtiva. Existem basicamente três meios de se obter madeira por via legal no Brasil, sobre as quais discorreremos brevemente: Autorização de supressão de vegetação em área permitida em imóvel rural; Manejo florestal sustentável; e Plantações florestais”;

21.2. “A Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651, de 25 de maio de 2012) permite que o proprietário de imóvel rural suprima a vegetação de parte de sua propriedade, contanto que conserve a Reserva Legal e a Área de Preservação Permanente [...] é necessária uma autorização formal expedida pelo órgão ambiental competente, após análise da documentação e critérios apresentados pelo interessado. Toda a madeira oriunda da supressão vegetal legal é registrada nos sistemas de controle para seu monitoramento”;

21.3. “O Manejo Florestal Sustentável é uma atividade que permite acesso a recursos da floresta sem comprometer a capacidade de regeneração do ecossistema. Antes da exploração é realizado um levantamento de



todas as árvores através de um inventário florestal e, durante o ciclo produtivo, são observados critérios para a extração de cada espécie. [...] Cerca de 87% da madeira em tora de espécies nativas brasileiras é produzida predominantemente por meio de Manejo Florestal Sustentável (Ibama, 2019). Toda a madeira oriunda de Manejo Florestal Sustentável é registrada nos sistemas oficiais de controle”;

21.4. “Os plantios florestais de espécies nativas constituem-se na forma mais sustentável de produzir madeira, pois podem atingir uma produtividade superior à das florestas nativas e evitam a exploração em ecossistemas nativos. No entanto, o desenvolvimento de técnicas de silvicultura de espécies nativas ainda é muito incipiente, limitando a adoção em larga escala. Apesar de não ser exigida autorização para o corte destes plantios pela Lei 12.651/2012, o transporte deve ser obrigatoriamente acompanhado do Documento de Origem Florestal (DOF), o que requer registro no sistema de controle”;

21.5. “O DOF é a licença obrigatória para o transporte e armazenamento de produtos florestais de espécies nativas e atende ao art. 36 da Lei nº 12.651/2012. Foi instituído pela Portaria MMA nº 253, de 18 de agosto de 2006, e lançado simultaneamente em todas as unidades da federação em 1º de setembro do mesmo ano. Funciona em sistema eletrônico, disponível em dois ambientes distintos para os públicos externo e interno, onde são realizadas transações, consultas e, no caso dos gerentes, homologações e intervenções necessárias. O sistema DOF integra os documentos de transporte florestal federal e os emitidos por sistemas estaduais similares, com o objetivo de monitorar e controlar a exploração, transformação, comercialização, transporte e armazenamento dos produtos florestais em nível nacional”;

21.6. “Em sua plataforma eletrônica, o Sinaflor oferece ao interessado a possibilidade de cadastrar empreendimento, atividade e Responsável Técnico e elaborar projetos técnicos sem a necessidade de apresentação presencial no órgão competente. O próprio sistema controla os requisitos necessários à liberação de RTs e projetos, com base nos critérios definidos em norma, submetendo-os à análise e aprovação do gestor para a continuidade do processo de emissão da autorização. A transparência é uma das características principais do Sinaflor, que disponibiliza em seus módulos toda a informação necessária para o acompanhamento do projeto e eventuais pendências, da parte do interessado, e para análise e vistoria sob responsabilidade do órgão ambiental”;

21.7. “O Painel de Acompanhamento permite obter em tempo real dados de empreendimentos, Responsáveis Técnicos, autorizações, volumes autorizados e transacionados. Também disponibiliza relatórios gerenciais com diversos fluxos de análises de movimentação de créditos no sistema, que permitem às várias instituições de fiscalização, auditoria e perícia ambiental avaliar a veracidade das transações florestais. Os volumes autorizados à exploração passam por um importante mecanismo implementado para o controle dos créditos de produtos florestais, denominado ‘declaração de corte’”;

21.8. “Na prática, após a exploração das árvores em campo, para a efetivação dos créditos e transporte das toras, é preciso que o empreendedor realize o romaneio das árvores efetivamente exploradas e declare no Sinaflor os dados de cada indivíduo (número da árvore, diâmetro real, comprimento e volume real). Desta forma, somente serão liberados os volumes efetivamente explorados, resguardando-se o volume remanescente apresentado no inventário florestal, que permanece como uma expectativa de crédito a ser obtido após a colheita”;

21.9. **“é fundamental contar com um sistema como o Sinaflor, que permite o registro completo das informações relacionadas às autorizações de uso da flora e do fluxo de recursos florestais, além de vincular os dados cadastrais dos empreendedores e responsáveis técnicos que atuam no setor de base florestal. O Sinaflor possibilita a elaboração de diagnósticos do setor e a aplicação de critérios de malha, visando tornar mais efetivo o trabalho da fiscalização e assim promover o fortalecimento institucional do Ibama e dos demais entes do Sisnama relacionados à gestão florestal”;**

21.10. “É consenso que a conservação da floresta amazônica passa não só por ações de fiscalização e controle das atividades ilegais, mas também pelo desenvolvimento de um setor produtivo legal desenvolvido sobre bases sustentáveis. Devem existir formas legalizadas, desenvolvidas com critérios técnicos, para a utilização sustentável da floresta. É o caso dos Planos de Manejo Florestais Sustentáveis e das Plantações Florestais, que produzem madeira de forma sustentável ao longo do tempo. No caso da supressão legal, o licenciamento ambiental da atividade assegura as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos ambientais, reduzindo ao máximo os efeitos deletérios da atividade”.

22. Assim, verifica-se dos pontos trazidos pela Nota Técnica nº 24/2020/COFLO/CGMOC/DBFLO que o retorno a uma fiscalização meramente pro forma por meio de carimbo, como querem os autores da ação, não possui nem de longe a mesma efetividade regulatória para evitar o desmatamento ilegal na Amazônia, quanto os **avanços de inteligência dos sistemas** como se demonstrou acima. Ao contrário, para fomentar o uso sustentável do patrimônio florestal brasileiro, em especial no bioma amazônico, é necessário que a regulação seja eficiente, por meio de sistemas de informação que contemplem a rastreabilidade, de modo a qualificar a inteligência do fiscal ambiental, melhor subsidiando o procedimento do artigo 2º da Resolução CONAMA nº 411/2009: “art. 2º O órgão ambiental deverá estabelecer rotina de inspeção a partir de critérios de malha definidos pelo órgão de meio ambiente ou por sorteio público”.

22.1. Igual teor, e de forma mais detalhada (com fluxogramas e imagens), pode-se extrair da Nota Técnica nº 04/2020/DBFLO (SEI [7335350](#)), a qual tem como objeto a operacionalização do SINAFLO integrado ao Módulo DOF e as rotinas aderentes ao DOF Exportação e demais Autorizações/Licenças exigíveis para a exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas. A Nota contém inclusive as imagens dos formulários que devem ser preenchidos pelo exportador, desde a geração do crédito até a exportação da carga. (GRIFOU-SE)

A NOTA TÉCNICA Nº 7/2020/DBFLO demonstra, inclusive por meio de gráficos, o funcionamento do SINAFLO:

23. Feitas as considerações acerca dos argumentos apresentados pelos autores da ação, e porque seus fundamentos seriam improcedentes, passamos neste tópico a um detalhamento maior acerca do sistema SINAFLO.

24. Como já explicitado anteriormente nesta Nota, o Documento de Origem Florestal – DOF foi criado pela Portaria MMA nº 253, de 18 de agosto de 2006, em substituição à Autorização para Transporte de Produtos Florestais – ATPF. Os sistemas SINAFLO e SISDOF foram integrados mediante Instrução Normativa nº 21/2014. O fluxo completo entre a origem do produto florestal até a sua comercialização para fins de exportação pode ser resumido em 4 (quatro) etapas distintas no sistema integrado, ilustradas no Fluxograma 1 e



posteriormente detalhadas.



25. A primeira Etapa compreende a todos os procedimentos para cadastramento de imóveis rurais, empreendedores e responsáveis técnicos nos **Sistemas de Controle e Gestão Cadastral** (CTF, ADAWeb e CAR).

26. A etapa seguinte é realizada no **Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais – SINAFLO**R para delimitação e homologação da área a ser explorada no imóvel rural (empreendimento); apresentação, análise e licenciamento dos projetos de exploração; e autorização da declaração de corte.

27. A etapa de Desdobro compreende todo processo transacional ocorrido dentro do **Módulo de Utilização de Recursos Florestais - Módulo DOF**, envolvendo etapas de armazenamento, transporte, transformação e destinação final em território nacional.

28. O comércio exterior de produtos e subprodutos é realizado no módulo **DOF Exportação**, compreendendo todo o transporte entre o pátio de origem da carga até o terminal alfandegado; o armazenamento e transporte realizado no terminal alfandegado; despacho aduaneiro e internacionalização da carga com posterior declaração de exportação.

29. A Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012) estabeleceu que o controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos ou subprodutos florestais incluir-se-ia em sistema nacional que integre os dados dos diferentes entes federativos, coordenado, fiscalizado e regulamentado pelo órgão federal competente do Sisnama, ou seja, IBAMA. Em 2014, com o advento da publicação da IN nº 21/2014, institui-se o SINAFLO, integrando-se ao SISDOF e sistemas estaduais similares, passando a ser o sistema nacional de que trata a Lei.

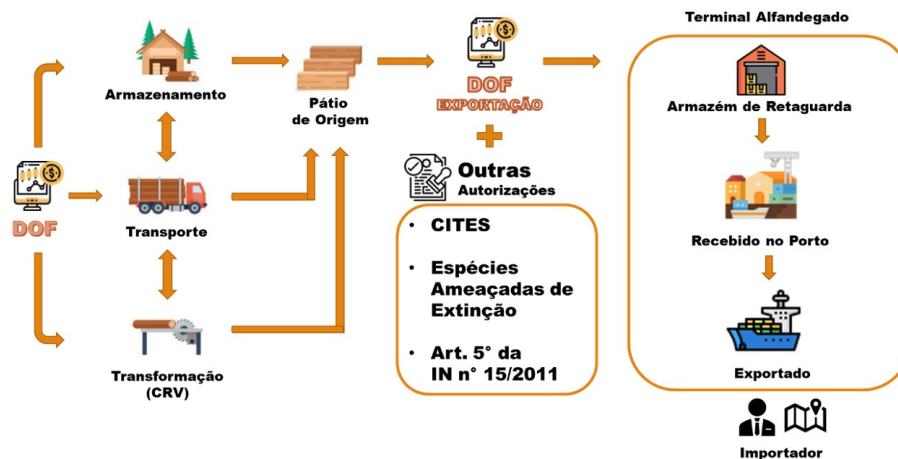
30. O Fluxograma 2 apresenta os principais processos relacionados aos cadastramentos nos Sistemas de Controle e Gestão Cadastral; aprovação do empreendimento e projeto de exploração, devidamente descritos no Títulos II e Título III (Capítulos I, II, III e IV) da IN nº 21/2014.



31. O **Documento de Origem Florestal – DOF**, instituído pela Portaria MMA nº 253, de 18 de agosto de 2006 e posteriormente reconhecido pelo Art. 36 da Lei nº 12.651/2012, constitui a licença obrigatória para o transporte e armazenamento de produtos florestais de origem nativa, inclusive o carvão vegetal nativo, contendo as informações sobre a procedência desses produtos. O controle de emissão e utilização do DOF, assim como dos estoques mantidos pelos usuários e atividades de beneficiamento e consumo dos produtos, dar-se-á por meio do **Módulo DOF**.

32. O fluxograma 3 apresenta os principais processos relacionados ao transporte e armazenamento dos produtos florestais e de sua exportação, devidamente descritos no Título III (Capítulo VI) da IN nº 21/2014.





33. Importante destacar que a operacionalização do DOF só é permitida às pessoas físicas ou jurídicas cadastradas na categoria pertinente junto ao CTF e em situação regular perante o IBAMA, sendo este responsável pelo devido preenchimento eletrônico e impressão física, acobertando as transferências com base no saldo de produtos florestais para o transporte e armazenamento.

34. O **Módulo DOF** opera com a lógica de **armazenamento** dos produtos em “Pátios”, seja nos empreendimentos de origem, de transformação ou comercialização. Cada detentor de produtos florestais deverá ter um ou mais Pátios cadastrados, devidamente homologados pelo **órgão ambiental competente**. Os Pátios cadastrados devem ser obrigatoriamente vinculados à **CNPJ**, endereço completo, tamanho da área, descrição de acesso e coordenadas geográficas. O **saldo volumétrico** dos produtos contabilizados nos Pátios do sistema deve ser uma representação fiel do **saldo físico** existente no local de armazenamento, devendo o usuário realizar o controle e manter atualizado os seus estoques mediante lançamento das operações no sistema. As conversões de produtos florestais por meio da transformação (processamento industrial ou processo semimecanizado) deve ser informado no sistema, respeitando os limites máximos de **Coefficiente de Rendimento Volumétrico (CRV)** dispostos na norma. Eventuais perdas decorrentes da transformação também devem ser declaradas no sistema.

35. A emissão do DOF para o **transporte** de produto florestal em território nacional dar-se-á após **aceitação da oferta** e a indicação do Pátio de destino. Ou seja, as transferências entre pátios só serão aceitas no sistema caso o adquirente do produto florestal aceite previamente a transação. Para o transporte faz-se obrigatório o preenchimento dos campos relativos ao meio de transporte, quais sejam: placa(s) ou registro do(s) veículo(s) ou da(s) embarcação(ões) a ser(em) utilizada(s), assim como a descrição completa da **rota** de transporte para cada trecho a ser percorrido. Veículos a serem utilizados no transporte devem ser previamente cadastrados no CTF do respectivo proprietário. O prazo de validade para o transporte será informado pelo usuário no ato da emissão do DOF, respeitados os prazos máximos normatizados.

36. No ato do recebimento da carga pelo destinatário, este deverá realizar o **lançamento contábil** do respectivo crédito no pátio de destino. Caso a pessoa jurídica ou física destinatária da carga não esteja enquadrada em atividades que exijam o CTF em categoria pertinente ao controle florestal, o DOF será emitido para Consumidor Isento de CTF. Conforme §5º do art. 36 da Lei nº 12.651/2012, alguns casos de exploração e produtos estão fora do escopo do controle de fluxo florestal, dentre outras previstas na norma.

37. Para o produto florestal de origem nativa objeto de operações de comércio exterior, será obrigatoriamente emitido DOF específico para essa finalidade. Além de acobertar o transporte realizado entre o **Pátio de Origem** até o **Terminal Alfandegado**, o **DOF Exportação** é a **licença prevista no Art. 37 da Lei 12.651/2012**, com exceção dada aos produtos e subprodutos de espécies CITES, que exigem a **emissão adicional de Licença CITES**; e produtos e subprodutos das espécies constantes nas listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção com origem em Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) e/ou enquadrados no art. 5º da Instrução Normativa IBAMA 15, de 06 de dezembro de 2011, que exigem a **emissão adicional de Autorização de Exportação do IBAMA**.

38. A permissão para emissão do DOF Exportação será concedida apenas à pessoa física ou jurídica cadastrada pelo código CTF 20 – 22: Importação ou exportação de flora nativa brasileira. O detentor de cadastro CTF na modalidade específica deverá declarar seu **Pátio de Origem** com permissão para emissão de DOF Exportação. Ao emitir-se um DOF Exportação, deve-se declarar, além das informações comuns ao DOF de transporte em território nacional, o **terminal alfandegado ou armazém de retaguarda de destino da carga**, além das informações referentes ao **importador** no país de destino da carga e seu endereço; não cabendo para esta transação o cadastro de oferta, nem de homologação de pátio específico no local de internacionalização.

39. Importante ainda ressaltar o passo a passo antes do desembaraço aduaneiro, para demonstrar que o próprio sistema já possui os alertas para melhor subsidiar o planejamento da fiscalização presencial antes do embarque da carga. O DOF Exportação opera mediante declaração do **status de movimentação da carga e desembaraço aduaneiro**, quais sejam: Em retaguarda; Traslado retaguarda-porto; Recebido no porto; Exportado. Quando a carga realiza o traslado entre o Pátio de Origem e é recepcionada em determinado armazém de retaguarda, o usuário deve cadastrar o status **Em Retaguarda**. Para o devido despacho aduaneiro de exportação dos produtos das NCMs descritas na Orientação SISCOMEX nº 003/2020, vinculadas ao atributo ATT_1383, deve-se informar o número do Documento de Origem Florestal (DOF) ou da Guia Florestal (para os casos em que o documento tiver sido emitido nos Estados do Pará ou do Mato Grosso) no item da **Declaração Única de Exportação (DU-E)**.

40. Para os casos de produtos e subprodutos de espécies CITES deve-se solicitar ao IBAMA a emissão adicional de **Licença CITES**. Para produtos e subprodutos de espécies constantes nas listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção com origem em Planos de Manejo Florestal Sustentável e/ou enquadrados no art. 5º da



Instrução Normativa IBAMA nº 15, de 06 de dezembro de 2011, deve-se solicitar ao IBAMA a emissão adicional de **Autorização de Exportação do IBAMA**, conforme previsão na referida Instrução Normativa.

41. Para operação de transferência da carga entre o Armazém de Retaguarda até o terminal alfandegado de internacionalização da carga, deve-se atualizar o *status* para, por exemplo, **Traslado retaguarda-porto**. Uma vez que a carga adentre ao terminal alfandegado, o *status* é atualizado para, por exemplo, **Recebido no Porto**.

42. Após o efetivo desembaraço aduaneiro e embarque internacional da carga, o exportador deverá atualizar o *status* do documento como **Exportado**, informando o número e data da DU-E, no prazo de 10 (dez) dias a contar da data de informe de chegada da carga ao terminal alfandegado, sob pena de bloqueio da emissão de novo DOF Exportação enquanto persistir a pendência.

43. Importante destacar que as inspeções amostrais realizadas pelo IBAMA nos produtos e subprodutos **em processo de comercialização por exportação** são realizadas preferencialmente em mercadorias a granel ou "carga solta" em armazéns da retaguarda, onde são declarados os pátios de recebimento oriundos dos DOF Exportação emitidos nos Pátios de Origem. A inspeção de mercadoria poderá ser realizada em contêiner, podendo o Ibama solicitar a retirada total ou parcial da mercadoria quando julgar necessário.

44. Com o advento da Instrução Normativa nº 07/2020 o IBAMA passou a ter acesso aos dados das DU-E emitidas em conformidade com a Notícia SISCOMEX nº 003/2020, possibilitando o controle administrativo **também a posteriori, com igual potencial de efetividade em comparação com a fiscalização presencial**.

Por meio da Nota Técnica nº 9/2020/DBFLO, o IBAMA prestou os seguintes esclarecimentos complementares, inclusive sobre a correta interpretação dos arts. 36 e 37 da Lei n. 12.651/2012:

15. Importante destacar que as inspeções amostrais realizadas pelo IBAMA nos produtos e subprodutos **em processo de comercialização por exportação** são realizadas preferencialmente em mercadorias a granel ou "carga solta" em armazéns da retaguarda, onde são declarados os pátios de recebimento oriundos dos DOF Exportação emitidos nos Pátios de Origem. A inspeção de mercadoria poderá ser realizada em contêiner, podendo o Ibama solicitar a retirada total ou parcial da mercadoria quando julgar necessário.

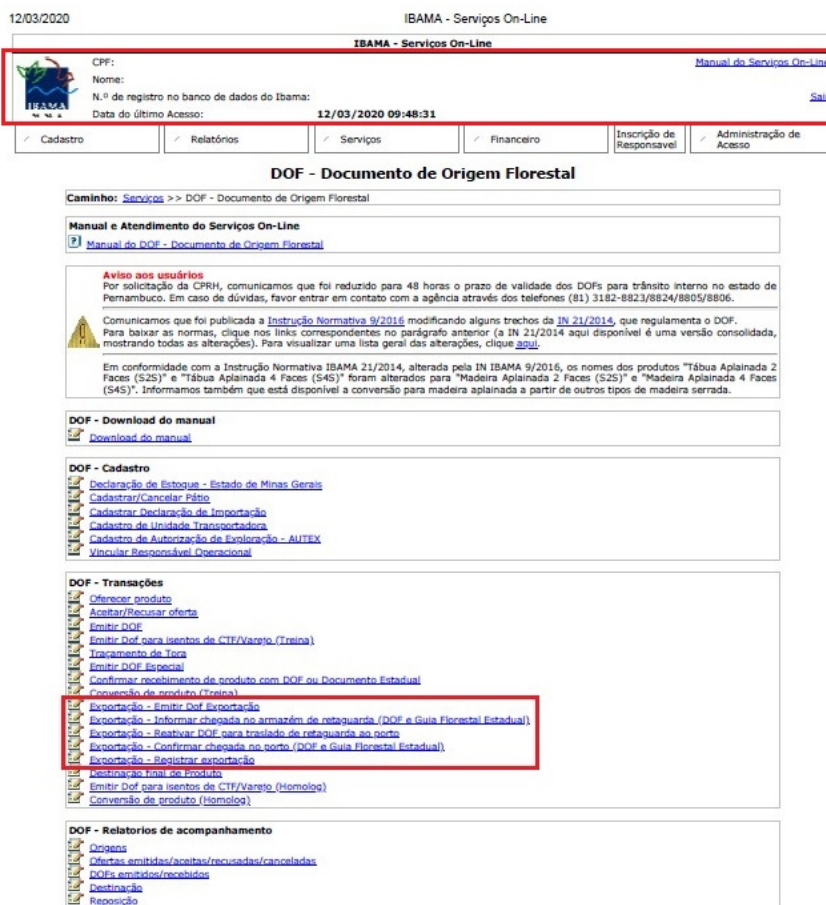



Figura 1 - Tela de funcionalidades do DOF

16. As informações que são exigidas quando da emissão do DOF Exportação são as seguintes: (i) Dados de Origem: escolha do Pátio de Origem devidamente cadastrado e relacionado ao usuário emissor e detentor de CTF código 20 – 22; (ii) Dados do Destinatário no Exterior: Declaração do nome e endereço completo do importador, que poderá estar previamente cadastrado no sistema; (iii) Saldo contábil de Produtos Florestais: neste campo apresenta-se o saldo contábil dos produtos florestais disponíveis no Pátio de Origem. Seleciona-se





as quantidades dos produtos a serem cadastrados no DOF Exportação, limitados ao saldo contábil disponível, declarando-se o valor monetário de comercialização dos mesmos; (iv) Dados do Porto Alfandegado: escolha do rol de terminais alfandegados previamente cadastrados pelo IBAMA no sistema; (v) Dados de Emissão: Preenchimento de informações relacionadas ao transporte da carga em território nacional (validade do documento, observado os prazos máximos regulamentados para cada modal; tipo de modal, com ou sem transbordo; identificação do veículo previamente cadastrado no sistema; descrição da rota a ser utilizada) e número do documento fiscal que acompanha a carga; (vi) Armazém de Retaguarda: Declaração de informações que caracterizem o Armazém de Retaguarda (nome, endereço e cadastro de pessoa jurídica) onde a carga poderá ser armazenada temporariamente até o desembaraço aduaneiro.

17. Ao final, tem-se a emissão da licença prevista no parágrafo único do artigo 37 da Lei nº 12.651/2012, como se verifica da Figura 2:



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
DOCUMENTO DE ORIGEM FLORESTAL - DOF - EXPORTAÇÃO

Nº 00002523

1 - Emissor		2 - Ibama/CTF	
3 - Endereço			
4 - Bairro		5 - Município	
6 - Origem		7 - Coordenadas	
8 - Endereço			
9 - Bairro		10 - Município	
11 - Roteiro de acesso			
12 - Autorização		13 - Tipo	
14 - Produto / Espécie		15 - Qtd.	16 - Un. 17 - Valor
Escoramento / Abies pectinata - pinheiro		10,0000	M3 1.000,00
18 - Destinatário		19 - Ibama/CTF	
20 - Endereço			
21 - Cidade		22 - País	
23 - Destino		24 - Coordenadas	
25 - Endereço			
26 - Bairro		27 - Município	
28 - Roteiro de acesso			
29 - Meio de Transporte		30 - Placa/Registro	31 - Município Origem 32 - Município Destino
33 - Nº Doc. Fiscal		38 - Para uso da fiscalização do Ibama, repartições fiscais e outras	
34 - Validade			
35 - Rota do transporte			
36 - Armazém retaguarda			
VERDE			
37 - Código de controle		5729 1539 2945 5718	
			

Para verificar acesse: https://servicos.ibama.gov.br/ctf/modulos/dof/consulta_dof.php

Figura 2 - modelo do **DOF Exportação** que deverá seguir junto à carga transportada, acompanhado da Nota Fiscal dos produtos

18. Após o efetivo desembaraço aduaneiro e embarque internacional da carga, o exportador deverá atualizar o *status* do documento como **Exportado**, informando o número e data da DU-E, no prazo de 10 (dez) dias a contar da data de informe de chegada da carga ao terminal alfandegado, sob pena de bloqueio da emissão de novo DOF Exportação enquanto persistir a pendência.

19. Importante reforçar que para o devido despacho aduaneiro de exportação dos produtos das NCMs descritas na Notícia SISCOMEX nº 003/2020, vinculadas ao atributo ATT_1383, **deve-se informar o número do Documento de Origem Florestal (DOF) ou da Guia Florestal** (para os casos em que o documento tiver sido emitido nos Estados do Pará ou do Mato Grosso) no item da Declaração Única de Exportação (DU-E). Quando não for aplicável, o exportador deverá informar “não se aplica”.

20. Ainda, a Nota Técnica nº 07/2020/DBFLO (SEI 7744369) trouxe, em seu tópico VI (“Da Inteligência e Planejamento da Atividade de Inspeção Amostral”), os elementos que demonstram que houve incremento da capacidade de auditoria remota e controle em tempo real das informações apresentadas, a partir da integração de toda a cadeia produtiva de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas, em um único sistema que contempla e emite as licenças dos artigos 36 e 37 (parágrafo único) da Lei nº 12.651/12.

21. Esclarecendo ainda que, em atendimento ao **Princípio da Precaução**, o uso do DOF Exportação como licença unificada, em cumprimento ao artigo 37, parágrafo único, da Lei nº 12.651/12, excetua-se apenas nos casos de produtos e subprodutos de espécies CITES, que exigem a **emissão adicional de Licença CITES**, nos



casos de produtos e subprodutos das espécies constantes nas listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção com origem em Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), e/ou para aquelas cargas enquadradas no art. 5º da Instrução Normativa IBAMA 15, de 06 de dezembro de 2011.

22. A exigência de procedimentos adicionais de autorização em cascata, nesses casos excepcionais, justificam-se tecnicamente pelas especificidades desses produtos, respeitando-se assim a **proporcionalidade** entre o nível de burocracia exigido e a sensibilidade ou risco ambientais envolvidos. E mesmo nesses casos, o Ibama deverá, muito em breve, integrar os sistemas de controle por meio da Plataforma Pau-Brasil, atualmente em desenvolvimento.

23. Importante esclarecer, por fim, que o arcabouço regulatório ambiental já prevê as consequências administrativas e penais por qualquer informação que seja prestada pelo administrado de forma falsa, enganosa ou dolosamente omissa (artigo 82 do Decreto nº 6514/2008). Por isso a licença ambiental prevista nos artigos 36 e 37 da Lei nº 12.651/2012 foi moldada para ser emitida de forma declaratória (pelo usuário) e auditável (pelo ente regulador ambiental).

24. Este é o mesmo modelo escolhido pelo legislador para a declaração, todos os anos, do Imposto de Renda por cidadãos e empresas. É também um modelo similar ao adotado para as fases de instalação e operação do licenciamento ambiental federal, em que o empreendedor licenciado declara a execução das ações de gestão ambiental previstas originalmente no seu plano de ação, e o ente regulador ambiental audita de forma amostral essas informações, a posteriori, mas sem que haja a interrupção da obra ou da operação do empreendimento, exceto se essa auditoria amostral aferir ocorrência de irregularidade ou dano ambiental em curso. É um modelo em que a boa-fé objetiva entre as partes se equilibra com a razoabilidade dos prazos e com a previsão de sanções em caso de ruptura dessa boa-fé.

25. Nesse ínterim, a exigência de que a licença ambiental prevista nos artigos 36 e 37 da Lei nº 12.651/2012 deve ser precedida de Cadastro Técnico Federal coaduna com a proteção à integridade da informação ambiental, informação esta que será prestada pelo usuário do Módulo DOF do SINAFLORE junto ao Ibama, para obtenção da sua licença. Isto porque o CTF exige a habilitação de um responsável técnico pelas informações que serão prestadas pela atividade ou empreendimento, ciente tal responsável das sanções previstas na hipótese de se configurar a tipicidade da conduta do artigo 82 do Decreto nº 6514/2008. E este mesmo responsável técnico já sabe quais medidas e parâmetros de gestão ambiental deve adotar em cada etapa do ciclo descrito nos fluxogramas 1 e 2 supra (itens 4 e 6 desta Nota).

26. Assim, não haveria de se falar em retroceder a um sistema de licenciamento que exigisse prévia vistoria in loco de cada carga de madeira nativa exportada pelo Brasil, sob pena de se inviabilizar tanto a atividade do fiscal ambiental (que pode otimizar a abrangência de seu olhar a partir da auditoria dos sistemas) quanto a atividade econômica exercida de forma legal e sustentável - já que o empreendedor que opera na ilegalidade terá maior margem de recompensa quanto maior for o ônus para quem empreende dentro dos parâmetros legais. Mas este ponto já foi mais detalhadamente explicado pela Nota Técnica nº 07/2020/DBFLO (SEI 7744369).

Impende destacar que os sistemas de tecnologia de informação do SISCOMEX, SISCITES e SINAFLORE **estão ainda em vias de integração operacional; mas os procedimentos de controle dos três sistemas já estão integrados na rotina de trabalho do Ibama.** Ou seja, não prosperam os argumentos dos autores no sentido de que a não implementação completa do SINAFLORE comprometeria a fiscalização do Ibama. Conforme afirmado na NOTA TÉCNICA Nº 7/2020/DBFLO, mesmo não havendo a integração operacional direta entre o SINAFLORE e o SISCOMEX, **há a integração procedimental:**

5. Mas a Nota Técnica também afirma que “o ponto de convergência entre as duas normas é o momento em que o usuário declara o registro da exportação no sistema DOF – e para o qual precisa informar o número do Registro de Exportação (RE) emitido pelo Siscomex, documento atualmente conhecido por Declaração Única de Exportação (DU-E)”. E ainda: “somente com tais documentos viabiliza-se a autorização da exportação, mediante inspeção e liberação. Para tanto, o art. 10 define os procedimentos de averiguação amostral dos produtos sujeitos à autorização prevista no art. 4º”.

Especificamente quanto aos Estados do Pará e Mato Grosso, malgrado se afirme na exordial que o SINAFLORE ainda não abrangeria os documentos de transporte florestal com origem nesses Estados, a NOTA TÉCNICA Nº 7/2020/DBFLO é categórica ao afirmar a *"existência de obrigação dos exportadores de madeira nava, oriunda desses estados, de emitirem o DOF Exportação, lastreado no artigo 28 da Instrução Normativa nº 21/2013-Ibama."*

Ademais, por meio das informações constantes dos dois sistemas, há a possibilidade de extração e cruzamento de metadados, pela inteligência do Ibama, para consecução da mesma fiscalização amostral de que tratam os artigos 10 e 11 da Instrução Normativa nº 15/2011, a respeito da qual falaremos a seguir.

III.4 - O GANHO DE EFICIÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO DO IBAMA NAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS E SUBPRODUTOS MADEIREIROS

Como já assinalado acima, o Documento de Origem Florestal de Exportação – DOF Exportação, ou documento estadual similar, é o ato administrativo previsto pelo artigo 37 da Lei 12.651/12 para fins de desembaraço aduaneiro de produtos e subprodutos madeireiros de espécies florestais nativa, com exceção dada aos produtos e subprodutos de espécies CITES, que exigem a **emissão adicional de Licença CITES**; e produtos e subprodutos das espécies constantes nas listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção com origem em Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) e/ou enquadrados no art. 5º da Instrução Normativa IBAMA 15, de 06 de dezembro de 2011, que exigem a **emissão adicional de Autorização de Exportação do IBAMA**.

A Nota Técnica nº 3/2020/DBFLO esclareceu como funcionam os principais mecanismos de controle passíveis de serem exercidos por meio do DOF Exportação, devendo-se dar especial relevo à necessidade do prévio cadastro da empresa no CTF - Cadastro Técnico Federal:

4.16. Nesta senda, devemos clarear os principais mecanismos de controle previstos para o DOF exportação, utilizando-se de dados/informações do próprio sistema, extraído pelo **Painel de Negócios (Business Intelligence)**, para corroborar o entendimento de que a contínua auditoria permite ao IBAMA atuar de



forma mais racional e indutora de legalidade junto à cadeia produtiva.

4.16.1. Somente empresas cadastradas no CTF com o código 20 – 22: Importação ou exportação de flora nativa brasileira são autorizadas a emitir o DOF Exportação.

4.16.1.1. Utilizando-se dados de 2016 até o presente, tem-se para o estado do **Pará**, que opera o maior volume de exportação do Brasil, **612.423 m³** comercializados com DOF Exportação. Foram **197 empresas** que operaram DOF Exportação no período, sendo **30** delas responsáveis por cerca de **70% de todo o volume movimentado**.

4.16.1.2. Para o **Porto de Paranaguá/PR**, outra principal rota de exportação que atende ao Estado do Mato Grosso, tem-se volume de exportação da ordem de **307.830 m³** comercializados com DOF Exportação. Foram **168 empresas** que operaram DOF Exportação no período, sendo **30** delas responsáveis por cerca de **78% de todo o volume movimentado**.

4.16.1.3. Diante destes dados é possível delimitar quais são as empresas que mais operam cargas para exportação e que requerem maior esforço amostral para conferência de conformidade.

4.16.2. As operações do DOF Exportação previstas na norma pressupõem 4 (quatro) principais situações de movimentação da carga até o efetivo desembarço aduaneiro para internacionalização, quais sejam: Em retaguarda; Traslado retaguarda-porto; recebido no porto; exportado.

4.16.2.1. Com estas informações é possível **realizar inspeções por amostragem em cargas que se encontram em movimentação no terminal alfandegado de internacionalização** pela utilização do sistema DOF com o auxílio do Painel de Negócios.

4.16.2.2. Da análise de dados das cargas movimentadas no Porto Vila do Conde no Pará, para o período de 11 e 12 de fevereiro de 2020 temos **12 empresas** operando as cargas nas seguintes situações:

4.16.2.3. 01 DOFexp (um) **Cancelado** ; 04 (quatro) DOFexp **Em Retaguarda** ; 07 (sete) DOFexp declarados com o **status Exportado** ; 26 (vinte e seis) DOFexp **Recebidos no Porto**. Os dados brutos foram preservados, porém são eles que devem ser utilizados pelo IBAMA para amostralmente estabelecer o plano de ação de inspeção nos terminais alfandegários.

4.16.3. Informações sobre as cargas exportadas devem ser declaradas no Sistema DOF

4.16.3.1. Uma vez a carga exportada deve-se declarar no Sistema DOF a situação **Exportado**, onde também se obriga a declaração do número do **Despacho Aduaneiro Único – DU-E**, sob pena de bloqueio da emissão de novo DOF Exportação enquanto perdurar as pendências.

4.16.3.2. Utilizando-se dados de 2016 até o presente, tem-se para o estado do Pará e para as 5 (cinco) principais exportadoras o estágio de situações de movimentações de carga:

4.16.3.3 283,87 m³ **Em retaguarda** ; 40.773,66 m³ **Recebido no Porto** ; 118.665,62 m³ **Exportado** . Os dados brutos foram preservados, porém são eles que devem ser utilizados pelo IBAMA para amostralmente estabelecer o plano de ação para a análise de riscos associadas às cadeias de custódia.

4.16.3.4. Já para o Porto de Paranaguá e para as 5 (cinco) principais exportadoras o estágio de situações de movimentações de carga:

4.16.3.5. 20.666,69 m³ **Em retaguarda** ; 21,28 m³ **Traslado retaguarda-porto** ; 1.154,36 m³ **Recebido no Porto** ; 68.915,03 m³ **Exportado** . Os dados brutos foram preservados, porém são eles que devem ser utilizados pelo IBAMA para amostralmente estabelecer o plano de ação para a análise de riscos associadas às cadeias de custódia.

4.16.3.6. É possível constatar que enquanto algumas das empresas retornam na maioria das vezes as informações das cargas exportadas junto ao sistema DOF, nos termos do § 4º da IN nº 21/2014, outras declaram muito pouco.

4.16.3.7. Diante destes dados é possível delimitar quais são as empresas que não estão atendendo ao regimento e que devem ser alvo de processo de auditoria em busca da cadeia de conformidade/custódia. Esta é a análise *a posteriori* que se espera atingir.

4.17. Repassados os principais dispositivos de controle que o Sistema DOF atualmente permite à autoridade competente para fiscalizar e auditar as transações do comércio exterior, traçamos o paralelo com a proposta de revisão da IN nº 15/2011 que foi encaminhada no âmbito do processo [02001.005550/2015-25](https://sapiens.agu.gov.br/documento/02001.005550/2015-25).

A NOTA TÉCNICA Nº 4/2020/DBFLO, por sua vez, indica que, para a devida emissão do DOF Exportação (que deverá seguir junto à carga transportada, acompanhado da Nota Fiscal dos produtos), são necessários **seis grupos de informações, além do respectivo registro da empresa no Cadastro Técnico Federal - CTF e do Registro de Exportação (RE) emitido pelo Siscomex (conforme acima consignado):**

6.4. Para emissão do DOF Exportação faz-se necessária a declaração de 6 (seis) grupos de informações, quais sejam:

6.4.1. **Dados de Origem:** escolha do Pátio de Origem devidamente cadastrado e relacionado ao usuário emissor e detentor de CTF código 20 – 22;

6.4.2. **Dados do Destinatário no Exterior:** Declaração do nome e endereço completo do importador, que poderá estar previamente cadastrado no sistema;

6.4.3. **Saldo contábil de Produtos Florestais:** neste campo apresenta-se o saldo contábil dos produtos florestais disponíveis no Pátio de Origem. Seleciona-se as quantidades dos produtos a serem cadastrados no DOF Exportação, limitados ao saldo contábil disponível, declarando-se o valor monetário de comercialização dos mesmos.

6.4.4. **Dados do Porto Alfandegado:** escolha do rol de terminais alfandegados previamente cadastrados pelo IBAMA no sistema;

6.4.5. **Dados de Emissão:** Preenchimento de informações relacionadas ao transporte da carga em território nacional (validade do documento, observado os prazos máximos regulamentados para cada modal; tipo de



modal, com ou sem transbordo; identificação do veículo previamente cadastrado no sistema; descrição da rota a ser utilizada) e número do documento fiscal que acompanha a carga.

6.4.6. **Armazém de Retaguarda:** Declaração de informações que caracterizem o Armazém de Retaguarda (nome, endereço e cadastro de pessoa jurídica) onde a carga poderá ser armazenada temporariamente até o desembaraço aduaneiro. (GRIFOU-SE)

Destaque-se que, desde a Instrução Normativa Ibama nº 21/2013, os sistemas SINAFLORE e SISDOF foram integrados. Ou seja, **desde a validade de tal IN**, a rastreabilidade das cargas fora privilegiada, já que, quando da expedição do DOF exportação, o Ibama sabe qual será o terminal alfandegado de internacionalização e de embarque da carga, porque isso tem que ser informado no ato da emissão do DOF exportação, e quando a carga chega no terminal alfandegado (IN 21/2013, art. 31, § 1º e 3º). **É, assim, perfeitamente possível realizar a fiscalização da carga a ser exportada, pelo método amostral, como ocorre desde a IN 15/2011 (método esse a respeito do qual se abordará mais detidamente à frente), de sorte que não há prejuízo à fiscalização ambiental, como bem explanado no Despacho Interpretativo ora impugnado.**

Por conseguinte, desde a edição da IN 21/2013 (com a oficialização do DOF/Guia Florestal), em que se especificaram todos os requisitos para a emissão do DOF Exportação (dos quais se destacam o cadastro no CTF, o Registro de Exportação - RE emitido pelo Siscomex, a Nota Fiscal, dentre os outros grupos de informações já assinalados), este se tornou o ato administrativo previsto pelo artigo 37 da Lei 12.651/12 para fins de desembaraço aduaneiro de produtos e subprodutos madeireiros, à exceção daquelas cargas enquadradas no artigo 5º e 9º da IN Ibama 15/2011 e as constantes da Cites, às quais se agrega a devida emissão de autorização correspondente.

Tais mecanismos de controle demonstram a importância da transparência dos dados de exportação, permitida hoje pelo SISCOMEX, e como isso possibilita o **controle em tempo real**, pelos diferentes órgãos que compõem o sistema de controle de exportação, da madeira nativa comercializada internacionalmente. Assim, fica claro que os dados do SISCOMEX, em rede no sistema e passíveis de acesso em tempo real pelos seus controladores, se tornam mais transparentes e auditáveis que um **carimbo presencial**, como era o modelo anterior (do artigo 4º da IN nº 15/2011-Ibama), tal como assegurado na NOTA TÉCNICA Nº 7/2020/DBFLO:

10. As novas tecnologias de sistemas de informação deixaram obsoleto o artigo 4º da IN nº 15/2011-Ibama, nesse ponto específico sobre a necessidade de um carimbo presencial. Detalhe que o Decreto nº 8229/2014 (institui o SISCOMEX) é posterior à IN 15 em 03 (três) anos, período em que, nos tempos atuais, muitos avanços de tecnologia da informação são possíveis de se obter em relativamente pouco tempo. Logo: de um modelo de carimbo analógico, que se tinha em 2011, evoluiu-se já em 2014 para um sistema no qual “os operadores e intervenientes do comércio exterior poderão encaminhar documentos ou dados exigidos pelas autoridades competentes para importação, exportação ou trânsito de bens a um único ponto de entrada acessível por meio da internet” (inciso I do Art. 9º-A do Decreto).

Ou seja, apesar de os autores da ACP buscarem levar a crer que a exigência apenas do DOF Exportação e não mais a Autorização para Exportação para o comércio exterior de produtos e subprodutos madeireiros (que não os dos arts. 5º e 9º da IN 15/2011 e as espécies CITES) ensinaria um prejuízo na fiscalização pelo Ibama e assim beneficiaria o aumento de atividades ilegais de comércio de madeira, a verdade é que as novas funcionalidades do SINAFLORE permitiram a redução de burocracia sem a perda real de controle da carga, facilitando a própria operacionalização de tal controle.

O modelo que os autores buscam restaurar se limita à checagem aos documentos impressos pelo declarante, com a posterior aposição, pelo servidor do Ibama, de carimbo presencial. No entanto, tal modelo, ante as contatações técnicas de sua ineficiência, passou a ser questionado, tendo-se culminado com a proposta de revisão da IN nº 15/2011, cujos trâmites constam do processo administrativo 02001.005550/2015-25.

A Nota Técnica nº 3/2020/DBFLO sintetizou algumas das conclusões a que chegaram os técnicos do Ibama no âmbito de tal feito administrativo:

4.18. Nos termos da Nota Técnica Nº 2/2020/COMEX/CGMOC/DBFLO (SEI [688773](#)), a qual contou com a **subscrição de servidores da DBFLO e DIPRO**, foram levantadas questões preocupantes relacionadas à ineficiência de aplicação da IN nº 15/2011, sobretudo quanto à análise documental:

4.5. *Importante salientar também que, embora relevante para o controle ambiental dos produtos madeireiros exportados, a análise documental não representa garantia da regularidade da carga ou da cadeia de custódia. A ausência de um sistema capaz de compilar dados dos documentos apresentados dificulta o controle por parte do Ibama, que somente consegue “enxergar” os documentos impressos apresentados pelo exportador.*

4.19. Além disso, reconheceu-se que:

4.19.1. a IN nº 13/2018 não alcançou seu objetivo uma vez que não foi implementado o módulo do SisCITES que revogou a autorização expedida nos moldes do Anexo III da IN nº 15/2011;

4.19.2. as unidades descentralizadas do IBAMA continuaram a expedir a autorização prevista no Anexo III da IN nº 15/2011, sem discorrer sobre os motivos para tal;

4.19.3. a apresentação de tal documento (Autorização do IBAMA conforme Anexo III da IN nº 15/2011) por parte dos exportadores constitui exigência de muitos países importadores de madeira brasileira;

4.19.4. os produtos e subprodutos madeireiros não CITES ou que não se enquadram no art. 5º da IN 15 não possuem tratamento administrativo para o Ibama. Ou seja, esses produtos não exigem LPCO (Licenças, Permissões, Certificados e Outros) no Siscomex, podendo ser exportados sem a anuência do Ibama;



4.19.5. é possível a um exportador de madeira de espécies nativas não apresentar ao Ibama a documentação exigida pela Instrução Normativa nº 15 e não se sujeitar a eventual vistoria física da carga, sem que isso prejudique a exportação de sua mercadoria; e

4.19.6. o Ibama desconhece o universo de exportação de madeira, pois somente tem acesso às informações a partir da apresentação de documentos pelos exportadores, de forma não sistematizada, e por meio do Sistema DOF, onde é possível, a partir de acesso interno, obter informações sobre os DOFs Exportação emitidos;

4.19.7. as Autorizações de Exportação nos moldes do anexo III da Instrução Normativa nº 15 são emitidas sem que seja possível o gerenciamento de risco e as vistorias físicas, que representam componente essencial do controle, as quais, quando realizadas, o são em um percentual amostral muito baixo;

4.19.8. a precária situação dos servidores do Ibama nessas unidades descentralizadas, a quem é incumbida a tarefa de emitir as autorizações de madeira, sem confiança na veracidade dos documentos e sem condições de confirmar que a carga a ser exportada é efetivamente aquela descrita nos papéis. (GRIFOU-SE)

O excerto acima destacado, a partir das informações constantes da Nota Técnica Nº 2/2020/COMEX/CGMOC /DBFLO, indica que **não só a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas, mas também a Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama (responsável pela coordenação, controle e execução das ações federais referentes à fiscalização) demonstraram preocupação com "ineficiência de aplicação da IN nº 15/2011, sobretudo quanto à análise documental"**.

A Nota Técnica nº 07/2020/DBFLO reitera "a baixa eficácia do modelo de carimbo presencial, tão elogiado e solicitado por ISA, ABRAMPA e Greenpeace Brasil, mas cuja realidade de campo é esta: 'as Autorizações de Exportação nos moldes do anexo III da Instrução Normativa nº 15 são emitidas sem que seja possível o gerenciamento de risco e as vistorias físicas, que representam componente essencial do controle, as quais, quando realizadas, o são em um percentual amostral muito baixo'".

Adverte a área técnica também que "a alocação presencial de fiscais fixos em postos aduaneiros, sob condições de estresse, calor, sobrecarga de trabalho, jornadas extenuantes, e outros elementos de insalubridade da função, nem sempre se mostra mais eficaz do que uma fiscalização com dados de sistemas, feita pela inteligência, com estratégia e tempo adequados, como permitem hoje o SINAFLO e o SISCOMEX. Como já mencionado no item 7 desta Nota, voltaremos (no tópico IV) à discussão sobre o procedimento de inteligência na fiscalização ambiental que ambos sistemas permitem, e porque ele é mais eficaz e eficiente que o carimbo presencial que o anacrônico artigo 4º da IN 15 previa." (Nota Técnica nº 07/2020/DBFLO).

No que concerne ao ganho de eficiência que o uso dos dados dos sistemas acarretou, nota-se que a atuação baseada em gerenciamento de risco a partir de informações obtidas do Siscomex e dos sistemas do Ibama, em consonância com o Programa OEA – Operador Econômico Autorizado – da Receita Federal, torna, a um só tempo, o ambiente negocial claro e fluido, mas também otimiza o uso dos recursos humanos direcionando o esforço para aplicação do conhecimento na gestão da política pública e o controle e fiscalização para as atividades com suspeita ou risco de irregularidade, fugindo-se da atuação discricionária e sem regras que se dava com o modelo de carimbo presencial.

A Nota Técnica nº 07/2020/DBFLO acrescenta informações a respeito da Instrução Normativa Ibama nº 07/2020 (em anexo), que lista as informações obrigatórias que devem constar da Declaração Única de Exportação (DUE), bem como da orientação SISCOMEX nº 03/2020 (<http://www.siscomex.gov.br/exportacao/exportacao-n-003-2020/>), como exemplos de integração procedimental entre o SINAFLO e o SISCOMEX, mesmo que ainda não haja a integração operacional dos sistemas. Logo, cruzando os metadados extraídos de ambos sistemas, é possível ao fiscal do Ibama ser mais preciso na seleção de quais cargas de madeira exportada amostrar, seja presencialmente (no porto) seja remotamente (cruzando dados e apontando inconsistências).

Informa ainda tal Nota que, "sobre a futura integração operacional dos sistemas, o Ibama vem desenvolvendo a Plataforma de Autorização Única do Brasil (PAU-Brasil), financiada com recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Ministério da Justiça, visando a integração entre SINAFLO, SISCOMEX e SISCITES, dentre outros sistemas. Este será mais um ganho futuro do uso da tecnologia como incremento de eficiência na fiscalização ambiental. Como já informado anteriormente nesta Nota, os metadados atualmente extraíveis e auditáveis desses três sistemas já permitem hoje uma rastreabilidade da carga de madeira nativa, mais transparente e conferível em tempo real, do que o antigo modelo de carimbo presencial que os autores da ação judicial visam restabelecer."

A respeito especificamente da fiscalização por amostragem, impende trazer à baila o conteúdo dos vigentes artigos 10 e 11 da Instrução Normativa IBAMA nº 15/2011:

Art. 10. Os produtos e subprodutos obrigados à autorização de exportação pelo Ibama serão inspecionados por amostragem, preferencialmente a granel ou "carga solta" em armazéns da retro-área, conferindo os seguintes itens:

- I - volume;
- II - espécie (nome científico);
- III - produtos, com respectivo grau de industrialização; e
- III - marca do lote

Parágrafo único. A inspeção de mercadoria poderá ser realizada em contêiner, podendo o Ibama solicitar a retirada total ou parcial da mercadoria quando julgar necessário.

Art. 11. O Ibama poderá realizar fiscalizações por amostragem nas cargas de produtos e subprodutos florestais não obrigados à autorização de exportação.

Vê-se que a citada Instrução Normativa já reconhecia a impossibilidade de fiscalização exauriente (de 100% das



cargas de madeira nava exportadas), fixando assim um parâmetro para priorização, por meio de fiscalização amostral. Isso significa que, mesmo no modelo anterior, quando se tinha a obrigatoriedade de carimbo presencial, era "possível a um exportador de madeira de espécies navas não apresentar ao Ibama a documentação exigida pela Instrução Normativa nº 15 e não se sujeitar a eventual vistoria física da carga, sem que isso prejudique a exportação de sua mercadoria", conforme já citado no § 21 acima.

Pelo caráter de inteligência e pelas análises dos metadados gerados pelos Sistemas, a fiscalização amostral se revela em importância, tal como tecnicamente demonstrado na Nota Técnica nº 07/2020/DBFLO:

V. DO UNIVERSO AMOSTRAL

45. O Sinaflor/Módulo DOF possui integrado aos seus bancos de dados importante ferramenta de geração de relatórios de negócios (Business Intelligence) que permite aos agentes públicos da autarquia rapidez em auditoria, geração de informação e formação de conhecimento sobre a cadeia produtiva madeireira legalizada.

46. O estudo "Produção madeireira de espécies nativas brasileiras (2012 a 2017) (Ibama, 2019), fez ampla mineração de dados nos sistemas de controle de transporte e comercialização de produtos madeireiros (SisDOF e Sistemas Estaduais Integrados) revelando que a produção madeireira acumulada do conjunto de todas as espécies no período analisado foi de aproximadamente 56 milhões de metros cúbicos processados (i.e. excluí-se as movimentações de toras e toretes oriundas de pátios ou de importação). Tem-se que 87,6% desta produção é oriunda de Plano de Manejo Florestal Sustentável. Após conversões e transformações na cadeia produtiva, o volume exportado no período foi de aproximadamente 1,2 milhões de metros cúbicos, ou seja, cerca de 10% do volume total acumulado de produtos madeireiros movimentados.

47. Informações geradas a partir do painel de negócios do Sinaflor indicam que entre 2018 e o presente a movimentação em volume para fins de comércio exterior manteve-se próxima da média anual do período estudado anteriormente, conforme ilustra o Gráfico 1:

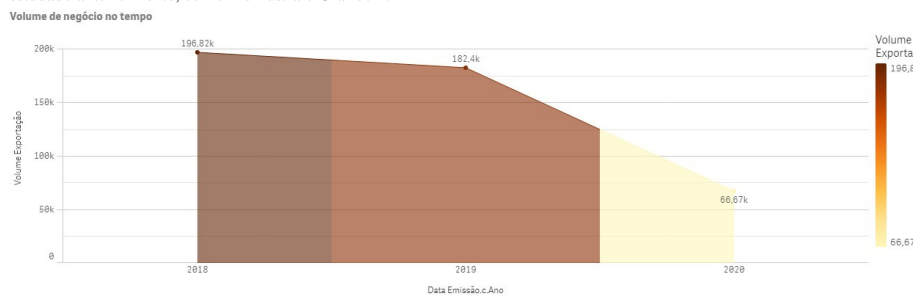


Gráfico 1 - Movimentação em Volume (m³) de produtos madeireiros exportados entre 2018 e 06/2020

48. Notório constatar que o corrente ano apresenta tendência de queda ao avaliarmos o volume total exportado no primeiro semestre, demonstrando preliminarmente que não há correlação entre o aumento do desmatamento ilegal; fraude em sistemas de controle; e aumento das exportações de volumes de origem ilegal. Importante reforçar que mediante publicação da Orientação SISCOMEX nº 03/2020 torna-se impossível emitir DU-E sem o cadastro do número do DOF Exportação ou documento estadual similar.

49. O Gráfico 2 apresenta os Portos Alfandegados onde ocorrem a maior movimentação em termos de volume (m³) exportado.

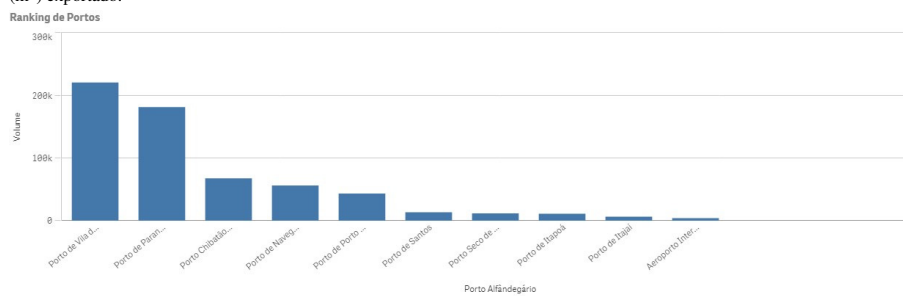


Gráfico 2 - Movimentação em Volume (m³) de produtos madeireiros exportados entre 2018 e 06/2020 nos principais Portos Alfandegados

50. Os Portos Alfandegados de Vila do Conde (Barcarena/PA) e Paranaguá (Paranaguá/PR) são os principais portos que escoam a produção do Pará e Mato Grosso, respectivamente. Os Portos de Chibatão (Manaus/AM) e de Porto Velho (Porto Velho/RO) também ganham destaque na região amazônica, enquanto o Porto de Navegantes (Navegantes/PR) também merece destaque no escoamento da produção do MT.

51. O Gráfico 3 apresenta para os principais Portos Alfandegados o número de movimentações de DOF Exportação ou documento estadual similar.



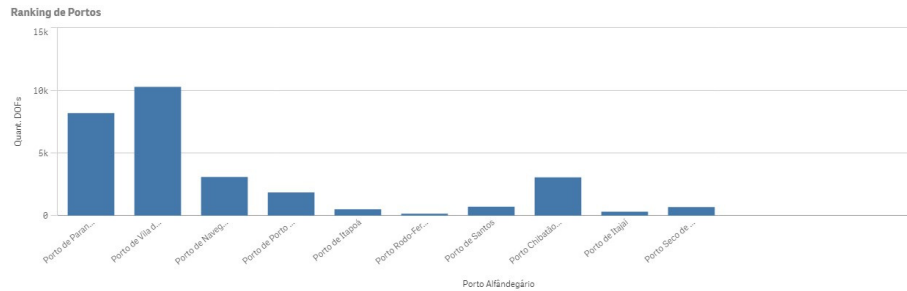


Gráfico 3 - Movimentação em número de DOF Exportação ou documento estadual similar entre 2018 e 06/2020 nos principais Portos Alfandegados

52. Como haveria de se esperar os Portos Alfandegados de Vila do Conde (Barcarena/PA) e Paranaguá (Paranaguá/PR) lideram o ranking em termos de movimentação por quantidade de documentos. Para estes dois portos teríamos em média 16 e 13 cargas a serem vistoriadas por dia útil no período estudado. Ocorre que esta não é a normal do trabalho, considerando que a safra amazônica ocorre entre maio e dezembro de cada ano, onde de fato aumenta o volume transaccional e o esforço das equipes quanto à análise documental e inspeções amostrais.

53. Importante destacar que os servidores que atuam na agenda do comércio exterior da biodiversidade também atuam em outras frentes, uma vez que as Divisões Técnicas do Ibama nas Superintendências estaduais têm a competência regimental de atuar em todas as matérias finalísticas da autarquia. Isto posto, um trabalho de inteligência prévia que possibilite o planejamento das inspeções amostrais e a análise para emissão adicional da Autorização de Exportação fez-se necessária, para o qual abordaremos de forma mais detida no tópico a seguir.

VI. DA INTELIGÊNCIA E PLANEJAMENTO DA ATIVIDADE DE INSPEÇÃO AMOSTRAL

54. O processo [02001.010419/2020-47](#), cujo nível de acesso foi classificado como restrito por se tratar de Atividade de Investigação e Fiscalização (Art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011), foi iniciado de ordem a serem "instruídos documentos que uniformizam procedimentos e rotinas de geração, disponibilização e aplicação de Relatórios Gerenciais obtidos nas bases de dados do Módulo DOF, atinente ao Documento de Origem Florestal de Exportação - DOF Exportação - e documentos estaduais similares, de modo à possibilitar o seu uso para o aprimoramento das atividades de auditoria dos dados do sistema, planejamento de inspeções amostrais em cargas sob processo de internacionalização e estabelecimento de metodologias para análise *a posteriori* das exportações de produtos e subprodutos madeireiros de espécies florestais nativas" (Informação Técnica 2 (7453718)).

55. Como objetivo futuro, visa-se alcançar a institucionalização de **Procedimento Operacional Padrão**, em observância aos termos da [Portaria IBAMA nº 561, de 27 de fevereiro de 2020](#), conforme declarou o Despacho CGMOC (7458556).

56. Sem adentrar no pormenor procedimental, o macro fluxo se dá na seguinte forma:

56.1. Semanalmente a COFLO/CGMOC produz dois relatórios a partir da extração de dados dos sistemas, disponibilizando-os em ambiente virtual para acesso dos servidores que atuam nos processos autorizativos e de inspeção amostral (Informação Técnica 14 (7471948)).

56.2. A tabela contém os campos mais relevantes do DOF e daqueles coletados das GFs do Sisflora, compondo-se das seguintes colunas:

- A - **Tipo de Documento;**
- B - UF Origem;
- C - Município Origem;
- D - Nome Remetente;
- E - **CPF/CNPJ Remetente;**
- F - **Tipo de Origem;**
- G - Nome da Origem;
- H - Latitude Origem;
- I - Longitude Origem;
- J - UF Destino;
- K - **Município Destino;**
- L - **Porto;**
- M - Latitude Porto;
- N - Longitude Porto;
- O - Nome Destinatário Exterior;
- P - País de Destino;
- Q - Nº DU-E;
- R - Data DU-E;
- S - Data de Emissão;
- T - Validade Inicial;
- U - Validade Final;
- V - **Última Transação;**
- W - Data Última Transação;
- X - Nº Série DOF;
- Y - **Código de Controle DOF;**
- Z - Nota Fiscal;
- AA - Tipo de Transporte;



- AB - Placa ou Registro;
- AC - Rota;
- AD - Nome do Armazém de Retaguarda;
- AE - CNPJ do Armazém;
- AF - Endereço do Armazém;
- AG - Produto;
- AH - Nome Científico;
- AI - Nome Popular;
- AJ - Unid.;
- AK - Volume;
- AL - Valor (R\$).

56.3 Os campos grifados são prioritariamente utilizados para que se acompanhe toda a movimentação da carga entre a origem e o destino, possibilitando ao agente público identificar o momento certo de agir quando a mesma se encontra em sua jurisdição. Por critérios de seleção entre diversos fatores, como tipo de origem, CNPJ, produto, espécie, volume, entre outros que julguem necessários, faz-se uma triagem de cargas que serão objeto de Autorização Adicional de Exportação ou que por gerenciamento de riscos são objeto de amostragem prioritária nos armazéns de retaguarda ou que devem ser objeto de análise *a posteriori*.

56.4 Mensalmente as informações resumidas sobre as vistorias realizadas nas áreas de atuação das unidades do Ibama que jurisdicionam entrepostos aduaneiros são reportadas à COMEX/CGMOC, que compila também informações sobre as melhores práticas, experiências exitosas e gargalos de implementação das novas rotinas, visando qualificar os procedimentos em busca da estruturação do Procedimento Operacional Padrão - POP. Fruto desta atuação pode ser constatada no Despacho COMEX (7757933).

57. Exemplos exitosos de aplicação da nova metodologia são descritos no Relatório de Vistoria nº 25/2020-UT-ITAJÁ-SC/SUPES-SC (restrito no âmbito do Processo 02610.000449/2020-77) e o Relatório de Vistorias da SUPES-AM (7762701), sendo realizadas 19 vistorias pela primeira unidade e 132 pela segunda, além de todo o trabalho de inteligência que proporcionou notificar empresas que estaria agindo em inobservância aos procedimentos regulatórios minimizando riscos administrativos, bem como a garantia da efetividade do poder de polícia administrativa em período de pandemia.

58. É fato que a evolução da ciência de dados permite ao Ibama alcançar melhores resultados quando da auditoria de sistemas em comparação ao carimbo presencial.

59. No próximo tópico, traremos em breve síntese os avanços e inovações que implementamos e que em breve espaço de tempo estarão disponíveis no controle e aprimoramento de toda a cadeia produtiva que se direciona ao comércio exterior da biodiversidade resguardando o uso sustentável dos recursos naturais.

VII. DO AVANÇO E DA INOVAÇÃO

60. Como outrora reportado no presente documento, a Plataforma de Anuência Única (Pau-Brasil) vem sendo desenvolvida com financiamento do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Ministério da Justiça e Segurança Pública e tem "como premissa a integração dos sistemas de controle de origem do uso sustentável da biodiversidade com o SISCOMEX, impactando positivamente o usuário do comércio exterior dada a maior fluidez e eficácia administrativa; ao agente público a melhoria da gestão da informação e o alcance da efetividade nas auditorias das mercadorias por meio de critérios parametrizados de análise e gestão de riscos, em consonância às melhores práticas internacionais; e à sociedade que terá maiores garantias relacionadas à conformidade do comércio exterior de produtos e subprodutos da biodiversidade brasileira, além de um canal transparente de acesso às informações" (Despacho CGMOC 7362284).

61. Com o advento das LPCOs do Ibama no SISCOMEX e a integração com a Plataforma Pau-Brasil (consequentemente ao Módulo DOF) esse fluxo de dados e geração de informação torna-se automatizado, permitindo-se pois em função da parametrização de critérios de análise a sistematização do gerenciamento de riscos fluidez administrativa para as cargas enquadradas em critérios de maior conformidade, com anuência também automatizada; e a identificação das cargas que devem ser inspecionadas para fins de anuência, em função do não enquadramento, preliminar, nos critérios exigíveis de conformidade ou que requeram tratamentos administrativos adicionais.

62. O Diagrama 1 apresenta de forma simplificada o fluxo do processo desenhado para a PAU-Brasil:



Diagrama 1 - Macro Fluxo da PAU-Brasil

63. Vejamos como se dará, pois, o macro-fluxo do processo (Informação Técnica 3 (7663738):

63.1. Neste fluxo o administrado interessado em realizar alguma exportação de produtos e subprodutos da biodiversidade brasileira e/ou espécie CITES realizará seu requerimento por meio do Portal Único do Comércio



Exterior – SISCOMEX. Neste momento, o Portal direcionará o requerimento para análise do Ibama, uma vez que a PAU-Brasil estará completamente integrada ao Portal.

63.2. Por estar integrada aos sistemas de controle de origem, como o Sinaflor+ e a Plataforma Nacional de Fauna (SISFAUNA), a PAU-Brasil estará apta a realizar consultas automatizadas nas bases destes sistemas, por exemplo:

63.2.1. Usuários exportadores de produtos ou subprodutos madeireiros devem apresentar no ato do requerimento no Portal SISCOMEX o Documento de Origem Florestal de Exportação – DOF Exportação;

63.2.2. A PAU-Brasil faz uma consulta na base do Sinaflor+ e verifica a autenticidade do DOF Exportação, o tipo de produto e a espécie;

63.2.3. Retorna 3 (resultados) resultados possíveis:

63.2.3.1. Documento não autêntico, **aciona** o módulo fiscalização e informa os usuários internos que existem indícios de fraude;

63.2.3.2. Documento é autêntico e as características do produto não se enquadram nos Arts. 5º ou 9º da Instrução Normativa nº 15/2011 ou não é espécie Cites, **aciona** o módulo de gerenciamento de riscos para análise automatizada e emissão da LPCO, acaso seja canal verde ou amarelo, ou, **aciona** o módulo de fiscalização para inspeção da carga, acaso canal laranja e vermelho;

63.2.3.3. Documento é autêntico e as características do produto se enquadram nos Arts. 5º e/ou 9º da Instrução Normativa nº 15/2011 e/ou é espécie Cites, **aciona** módulo de análise e gerenciamento de riscos, ou, **aciona** SIS-Cites para análise de emissão de Licença CITES;

64. Obviamente que o sistema está sendo desenvolvido para abarcar regras que regulamentem a atuação autorizativa, fiscalizatória e de gestão de riscos.

65. A declaração de tais regras faz sentido para entendermos, minimamente, fluxos de integração entre todos os sistemas. Regras semelhantes para exportação de produtos ou subprodutos da fauna também são aplicáveis, por exemplo, consultando Licenças de Planos de Manejo ou Plantéis declarados na Plataforma Nacional de Fauna.

66. Desta forma, vislumbramos uma atuação baseada em gerenciamento de risco a partir de informações obtidas do Siscomex e dos sistemas do Ibama, em consonância com o Programa OEA – Operador Econômico Autorizado – da Receita Federal. Pretende-se com esta ação não tão somente tornar o ambiente negocial claro e fluido, mas também otimizar o uso dos recursos humanos direcionando o esforço para aplicação do conhecimento na gestão da política pública e o controle e fiscalização para as atividades com suspeita ou risco de irregularidade, fugindo-se da atuação discricionário e sem regras que se dava com o modelo de carimbo presencial.

Diante de todos esses dados, confirmam-se os resultados constatados pela área técnica do Ibama, tal como afirmado na Nota Técnica nº 03/2020/DBFLO:

“resta claro que a implementação do DOF exportação, regulamentado por meio da Instrução Normativa n. 21 de 23 de dezembro de 2014, propiciou à Autarquia (i) empregar a atividade de inteligência como elemento estratégico para a produção de conhecimento e obtenção de resultados relevantes, (ii) estabelecer procedimentos uniformizados, e (iii) primar pela excelência técnica, cumprindo à fiscalização o planejamento como instrumento para a definição de objetivos, ações e estratégias, bem como para a organização e o emprego eficiente e eficaz de pessoal, recursos financeiros, infraestrutura e demais meios, visando obter os melhores resultados possíveis no combate aos ilícitos ambientais”. (GRIFOU-SE)

Evidente, portanto, que equivocada está a afirmação dos autores da ação (ISA, ABRAMPA e Greenpeace Brasil) de que o carimbo presencial no posto aduaneiro seria a única forma de fiscalização do corte e comércio de madeira nativa no Brasil. Ao contrário, demonstrou-se que, à luz do evidenciado pela Nota Técnica nº 24/2020/COFLO/CGMOC/DBFLO, o retorno a uma fiscalização meramente *pro forma* por meio de carimbo, como pretendem os autores da ação, não possui nem de longe a mesma efetividade regulatória para evitar o desmatamento ilegal na Amazônia quanto o uso dos avanços que a inteligência dos sistemas proporciona. Para fomentar o uso sustentável do patrimônio florestal brasileiro, em especial no bioma amazônico, é necessário que a regulação seja eficiente, por meio de sistemas de informação que contemplem a rastreadabilidade, de modo a qualificar a inteligência do fiscal ambiental, melhor subsidiando o procedimento do artigo 2º da Resolução CONAMA nº 411/2009: “O órgão ambiental deverá estabelecer rotina de inspeção a partir de critérios de malha definidos pelo órgão de meio ambiente ou por sorteio público”.

Tudo comprova, pois, que o Despacho Interpretativo nº 7036900/2020- GABIN está solidamente amparado por análises técnicas de servidores experts na matéria. Não prospera, pois, a afirmação dos autores da petição inicial de que tal Despacho Interpretativo teria sido exarado desconsiderando laudo técnico anterior. De fato, como bem assinalado nas Notas Técnicas nº 3 e 07/2020/DBFLO, houve pronunciamento de servidor do Ibama (Nota Técnica nº 2/2020/CGMOC/DBFLO) no sentido de que a Autorização de Exportação e o DOF Exportação se prestariam para objetivos distintos, posicionando-se assim pela continuidade de exigência de ambas. Contudo, tal manifestação se deu no âmbito de um processo dialógico-técnico, não se podendo considerá-lo como o único dentro da instituição. Ao revés, à parte de tal posicionamento isolado, não se pode descurar de todas as manifestações técnicas aqui trazidas, aptas a demonstrarem a possibilidade jurídica e o ganho de eficiência em integrar os atos autorizativos tratados nos artigos 36 e 37 da Lei nº 12.651/2012, na medida em que já há essa integração procedimental na prática, sem nenhum prejuízo à fiscalização ambiental.

II.5 - AUSÊNCIA DE CORRELAÇÃO ENTRE O AUMENTO DE DESMATAMENTO (SUPOSTA REDUÇÃO DE FISCALIZAÇÃO) COM OS ATOS DO IBAMA OBJETO DO PROCESSO

Cuida-se de uma suposta relação de causalidade proposta pelos autores da ação judicial, mas que na verdade trata apenas de uma discordância de premissas. Da parte do Parquet, e demais litigantes na Ação, há a premissa de que o "double check" de um procedimento autorizativo, por si só, garantiria maior controle da atividade regulada.

Essa premissa não se sustenta no caso em tela, pois o "double check", à época da necessidade de procedimento autorizativo a ser solicitado após a chegada da carga ao Porto de saída (procedimento que os autores querem restabelecer pela via judicial), apenas inundava a equipe de fiscalização do Ibama com ações presenciais sem planejamento, algumas vezes



procedidas meramente "pro forma". Isso quando se conseguia vistoriar todas as cargas.

Além disso, essa suposta solução também contribuía para desperdiçar recursos humanos do órgão, tendo este que obrigatoriamente lotar servidores (ou promover escalas de plantão) em postos alfandegários, sob as condições quase insalubres que se observavam então. Um luxo que até se podia se permitir à época da grande disponibilidade orçamentária e de efetivo (de concursos constantes e número suficiente de servidores), mas irreal no atual quadro de escassez de pessoal do órgão e orçamento limitado.

Por sua vez, a premissa adotada pelo Ibama, que veio evoluindo do início da vigência da IN nº 21/2014/Ibama até a edição do Despacho Interpretativo nº 7036900/2020, foi de se buscar uma regulação ágil e cada vez mais fundamentada em inteligência e sistemas, como forma de se contribuir para a redução do desmatamento. É uma outra visão, diferente da dos autores da Ação, mas uma visão que se insere num maior conhecimento de como funcionam os sistemas de regulação atualmente vigentes junto ao Ibama e aos órgãos estaduais parceiros. O que se busca então é jogar luz ao debate, concluindo-se ao final que um maior equilíbrio regulatório na cadeia produtiva legal da madeira no Brasil possui sim efeitos de reduzir o desmatamento ilegal, e não de aumentar. É essa relação de causalidade que iremos demonstrar a seguir.

A estratégia nacional de redução das emissões por desmatamento e degradação florestal define como um país em desenvolvimento vai alcançar a redução das emissões oriundas de desmatamento e degradação com ajuda internacional. Dentre as estratégias previstas está a de desenvolver um sistema robusto e transparente para o monitoramento e controle florestal, voltado a prevenir o desmatamento ilegal. Para que seja pleno o controle florestal, o funcionamento dos sistemas deve ser integrado, de forma a diminuir a interferência manual no processo. Esse é um dos motivos pelos quais a integração das licenças dos artigos 36 e 37 da Lei nº 12651/2012, em um único procedimento autorizativo, pode trazer ganhos de eficiência e eficácia à regulação ambiental. A transparência das informações, aliada à otimização das ações de repressão aos ilícitos ambientais, contribui significativamente na redução da pressão de exploração ilegal sobre áreas de florestas nativas, e possibilita excluir do processo os atores praticantes de ilícitos.

A maior dificuldade relatada pelas empresas florestais que trabalham de forma legal é a competição com a madeira obtida de forma ilegal. Empresas que pagam impostos, direitos trabalhistas e todos os encargos legais que incidem nas atividades florestais, competem no mercado com criminosos que obtêm a madeira de forma ilícita, sem ter nenhum dos custos produtivos citados. Por isso, é consenso que a conservação da floresta nativa (em especial, a amazônica) passa não só por ações de fiscalização e controle das atividades ilegais, mas também pelo desenvolvimento de um setor produtivo legal desenvolvido sobre bases sustentáveis, e cuja eficiência fiscalizatória não resulte em ônus desproporcional que retire competitividade de quem opera legalmente. Devem existir formas legalizadas, desenvolvidas com critérios técnicos e razoáveis, para a utilização sustentável da floresta. Não obstante, direcionar o controle do produto legalizado à um sistema informatizado tem como efeito fático revelar quem, por alguma maneira, opera ilegalmente, ou seja, por fora do sistema.

Como já demonstrado, a cadeia produtiva da madeira legal se inicia nos Planos de Manejo Florestais Sustentáveis e Plantações Florestais, que produzem madeira de forma sustentável ao longo do tempo. No caso da supressão legal, o licenciamento ambiental da atividade assegura as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos ambientais, reduzindo ao máximo os efeitos deletérios da atividade. Estas atividades legais devem ser incentivadas para que haja uma alternativa econômica viável que possa ser adotada pela população local. Sem alternativas econômicas, grande parte da população acaba optando pelo mercado ilegal. Assim, o fortalecimento das atividades legais é componente essencial para a conservação ambiental da Amazônia.

As discussões que vêm sendo desenvolvidas hoje, como o desenvolvimento de uma funcionalidade de Rastreabilidade no Módulo DOF do SINAFLOR (rastreabilidade que já pode ser executada hoje pelo fiscal de modo parcial e manual, mas que terá mais efetividade e novos avanços se implantada ferramenta que faça isso por meio de logaritmos automáticos do sistema), são muito mais aderentes à busca por uma Administração Pública mais eficiente e eficaz do que a volta a um modelo cartorial de "double check", como querem os autores da Ação. No "double check", tem-se a certeza do ônus de um novo requerimento pelo regulado, mas sem a garantia do bônus do aumento da capacidade fiscalizatória do ente regulador. Já com a unificação de procedimentos autorizativos, mas com o incremento de inteligência e funcionalidades de sistema (como no caso da funcionalidade de Rastreabilidade do DOF, atualmente em discussão no Ibama), tem-se a simplificação do cartório mas com a certeza do ganho de capacidade fiscalizatória.

Reitera-se que o SINAFLOR já permite hoje o registro completo das informações relacionadas às autorizações de uso da flora e do fluxo de recursos florestais, além de vincular os dados cadastrais dos empreendedores e responsáveis técnicos que atuam no setor de base florestal. O SINAFLOR possibilita ainda a elaboração de diagnósticos do setor e a aplicação de critérios de malha. Nesse pontos acima, responde-se também a outro quesito levantado pela PFE em sua solicitação de subsídios: "expor os avanços técnicos da IN 21/2014 e Despacho Interpretativo nº 7036900/2020 na fiscalização ambiental, bem como quais os prejuízos seriam sofridos pelo IBAMA caso os atos sejam suspensos ou anulados".

II.6. INSUBSISTÊNCIA DE OUTROS ARGUMENTOS VENTILADOS NO PROCESSO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Por meio da Nota Técnica nº 7/2020/DBFLO, o IBAMA apontou as seguintes inveracidades das alegações do MPF:

Por fim, cabe destacarmos alguns pontos que foram levantados pelo Parquet em sua argumentação, com o respectivo comentário desta equipe quanto à (in)veracidade dessas alegações:

a) **"Segundo recente levantamento publicado pelo MapBiomias, 99% do desmatamento realizado na Amazônia em 2019 foi ilegal, ou seja, não estava acobertado por autorizações de supressão de vegetação, planos de manejo florestal sustentáveis, autorizações para corte ou qualquer outro ato autorizativo emanado por órgão componente do SISNAMA";**

Primeiramente, importante esclarecer que, segundo a própria equipe colaborativa que elabora o MapBiomias, este se trata de um "Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo do Brasil é uma iniciativa que envolve uma rede colaborativa com especialistas nos biomas, usos da terra, sensoriamento remoto, SIG e ciência da computação que utiliza processamento em nuvem e classificadores automatizados desenvolvidos e operados a partir da plataforma Google Earth Engine para gerar uma série histórica de



mapas anuais de cobertura e uso da terra do Brasil". Isso significa que os percentuais e conclusões a que se chega nessa plataforma não são oficiais, mas promovidos em plataforma colaborativa por pesquisadores em rede, sem que haja necessariamente a etapa de contraditório ou de validação pelos entes ambientais licenciadores.

Cumprir informar que parte do banco de dados geoespaciais dos entes ambientais municipais ou estaduais ainda não está espelhada para consulta pública, ou está em linguagem de sistema não integrada, de modo que a autorização municipal ou estadual houve, mas não foi contabilizada para fins de georreferenciamento no MapBiomias. Por isso, não se pode afirmar que o percentual de "99% de desmatamento" seja o percentual mais acurado, ao contrário.

Cabe alertarmos ainda que o desmatamento ilegal pode ocorrer por inúmeros motivos e de inúmeras formas. Expansão irregular de fronteira agrícola, queimadas, grilagem de terra, uso local da madeira. A hipótese menos provável é que o infrator que desmata ilegalmente vai inserir essa madeira numa cadeia produtiva legal já consolidada para fins de exportação. Para que o M. Juízo tenha uma ideia da proporção da cadeia produtiva madeireira, entre 2012 e 2017 o Brasil produziu legalmente cerca de 56 milhões m³ de madeira, contra um total de 1,2 milhão de m³ exportados no mesmo quinquênio (item 46 da Nota Técnica n° 07/2020/DBFLO - SEI 7744369). E anote-se: toda carga de madeira exportada conta com diversas exigências de certificação pelos importadores, especialmente nos países ditos desenvolvidos. Simplesmente não faz sentido a hipótese levantada pelo Parquet, de que seja sequer representativo o percentual de madeira ilegal dentro desses 1,2 milhão de m³ exportados entre 2012 e 2017.

Ademais, o próprio Parquet se contradiz ao sugerir que foi o Despacho Interpretativo n° 7036900/2020/GABIN/Ibama que causou esse desmatamento, quando o despacho é de fevereiro deste ano (2020), e os dados do MapBiomias (cujas conclusões não são totalmente confiáveis, pelos motivos já expostos acima) são de 2019. Como pode haver uma relação de causalidade em que a causa ocorre depois da consequência?

b) "Não haverá efetiva comparação prévia entre as informações consignadas no próprio DOF e em outros documentos, como nota fiscal e despacho aduaneiro";

O próprio Parquet, em notícia em seu sítio virtual (<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/operacao-arquimedes/entenda-o-caso>) relata que foi possível, por meio de inteligência remota obtida por dados do DOF (e outras fontes de inteligência da fiscalização), detectar a necessidade de fiscalização amostral e presencial de carga de madeira a ser exportada. O que mostra que os dados atualmente gerados pelo Módulo DOF no SINAFLO já permitem a fiscalização amostral pelo ente ambiental e demais entidades parceiras (MPF incluso) antes do embarque, tão logo seja gerado o DOF em seu modo exportação (vide itens 12 a 17 da presente Nota).

A mesma notícia diz que a existência (e conferência pela autoridade aduaneira) da Nota Fiscal no momento do embarque da carga não foi suficiente para identificar o ilícito ambiental em curso. Mesma Nota Fiscal que o Parquet sugere que seja exigida fisicamente pelo Ibama.

c) "Destaque-se que essa documentação não é integralmente requisitada para emissão do DOF-Exportação. A cópia da Nota Fiscal, por exemplo, não integra o DOF, nele consignando-se apenas sua numeração";

Como demonstrado neste contestação e nos itens 54 a 59 da Nota Técnica n° 07/2020/DBFLO (SEI 7744369), já existe um protocolo exitoso de conferência dessa informação e de integração entre as informações constantes da licença emitida pelo Módulo DOF do SINAFLO e a documentação exigida pelo SISCOMEX. O Parquet apenas intenta que a mesma documentação seja apresentada duas vezes junto ao Governo Federal (o "double check" meramente cartorial).

d) "Não são as inspeções físicas, portanto, que causam a celeuma. Esta reside no fato de exigir a IN n. 15/2011 avaliação documental prévia de todas as exportações, ao passo em que a IN n. 21/2014 não exige essa avaliação de nenhuma exportação. Em ambos os casos, as inspeções físicas seguem sendo amostrais [...] Aqui, portanto, evidencia-se mais uma premissa: a documentação que instrui e enseja a autorização de exportação não instrui e enseja a emissão do DOF-Exportação. Essa documentação adicional, conferida fisicamente, conforme a IN n. 15/2011, é imprescindível para fins de detecção de fraudes";

Neste ponto mais uma vez o Parquet é contraditório, pois uma hora defende que a inspeção física não é a "celeuma" (sic), e que pode ser amostral. Em seguida, diz que a conferência física da documentação é "imprescindível" (sic) para fins de detecção de fraudes. Imprescindibilidade que a própria notícia do seu sítio virtual mostra não ser o caso: foram inconsistências detectadas pelo sistema de inteligência de dados do DOF que permitiu ao Parquet conduzir uma ampla investigação com "extensos períodos de coleta de provas, quebras de sigilo bancário e fiscal, escutas telefônicas autorizadas pela Justiça e diversas outras diligências" (<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/operacao-arquimedes/entenda-o-caso>).

A simples conferência de uma nota fiscal presencialmente no entreposto aduaneiro, como querem os autores da ação, ou a exigência de um protocolo em duplicidade para o exportador de madeira, não teriam oferecido qualquer informação incremental àquela que o próprio DOF já ofereceu e oferece por meio da inteligência remota. Muito menos o simples restabelecimento de um "double check" meramente cartorial teria dispensado a necessidade das demais diligências mais robustas que o Parquet conduziu (listadas acima), a partir do alerta gerado originalmente pelos dados do DOF.

e) "No mesmo sentido, fraudes na emissão de DOFs, embora em fase anterior à exportação, foram identificadas nas Operações Deforest II e Floresta Virtual, envolvendo madeireiros atuantes em Rondônia e no sul do Amazonas";

Desmatamento ilegal em terra indígena é um tema sensível e que demanda uma complexa rede de inteligência e de ações integradas entre diversos órgãos, como demonstra o relato sucinto do próprio Parquet (<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/ft-amazonia/frentes-de-atuacao/combate-ao-desmatamento/operacao-floresta-virtual>). Esse mesmo entendimento resta consolidado em artigo produzido por experientes fiscais do Ibama, em documento não oficial (<https://brasil.mongabay.com/2020/06/teoria-da-fiscalizacao-integral-uma-ferramenta-de-combate-ao-processo-de-invasao-e-desmatamento-na-amazonia-comentario/>), mas que deixa claro que a simples exigência de um upload de pdf de nota fiscal no Módulo DOF (desnecessário, pois o sistema já se integra



procedimentalmente ao SISCOMEX) ou da exigência de lotação de fiscais ambientais em postos aduaneiros (para checagem física do DOF-Exportação), não seria a medida eficaz para combater a grilagem e o desmatamento em terras indígenas.

O próprio artigo escrito pelos fiscais do Ibama atesta que "grande parte das áreas ilegalmente desmatadas na Amazônia é convertida em pastagem para gado bovino. Foi constatada dentro da TI Ituna/Itatá a presença de cerca de 2 mil cabeças de gado. Esse gado criado dentro da TI é um dos principais produtos da grilagem e que auxilia tanto na consolidação da ocupação quanto no fluxo de retorno de capital para os invasores", e não para fins de exportação de madeira. Anote-se inclusive que a maioria dessas áreas encontram-se em condições de difícil acesso para serem rentáveis em termos logísticos até os portos finais de exportação (a título exemplificativo: <https://brasil.mongabay.com/2020/06/60-das-aldeias-da-amazonia-estao-a-mais-de-200-km-de-um-leito-de-uti/>).

f) "A bem da verdade, a fiscalização documental levada a cabo via SINAFLOR e DOF-Exportação dá-se a posteriori. O exportador emite o DOF-Exportação, promove o desembarço aduaneiro e, após o ato de exportação, declara no SINAFLOR o número e data (e apenas o número e data) do despacho de exportação correspondente";

O procedimento descrito no item 18 desta Nota Técnica nº 9/2020/DBFLO apenas atualiza o status da carga de madeira nativa ou subprodutos. Vejamos:

Nota Técnica nº 9/2020/DBFLO

18. Após o efetivo desembarço aduaneiro e embarque internacional da carga, o exportador deverá atualizar o *status* do documento como **Exportado**, informando o número e data da DU-E, no prazo de 10 (dez) dias a contar da data de informe de chegada da carga ao terminal alfandegado, sob pena de bloqueio da emissão de novo DOF Exportação enquanto persistir a pendência.

Todas as etapas anteriores (itens 7 a 17 desta Nota) já permitem a auditoria em tempo real, sendo que a informação de que a carga será exportada se dá já a partir do procedimento descrito no item 12 supra, momento a partir do qual o ente fiscalizador ambiental já poderá realizar suas fiscalizações amostrais. Vejamos:

Nota Técnica nº 9/2020/DBFLO

7. A operacionalização do DOF só é permitida às pessoas físicas ou jurídicas cadastradas na categoria pertinente junto ao CTF e em situação regular perante o IBAMA, sendo este responsável pelo devido preenchimento eletrônico e impressão física, acobertando as transferências com base no saldo de produtos florestais para o transporte e armazenamento. Dados do **documento fiscal** são obrigatórios de preenchimento sempre que houver normatização no âmbito fazendário estadual ou federal e, em caso de isenção fiscal, deve ser declarado no campo correspondente. O DOF será utilizado uma única vez para acobertar o transporte e o armazenamento do produto florestal nele consignado.

8. O **Módulo DOF** opera com a lógica de **armazenamento** dos produtos em "Pátios", seja nos empreendimentos de origem, de transformação ou comercialização. Cada detentor de produtos florestais deverá ter um ou mais Pátios cadastrados, devidamente homologados pelo **órgão ambiental competente**. Os Pátios cadastrados devem ser obrigatoriamente vinculados à **CNPJ**, endereço completo, tamanho da área, descrição de acesso e coordenadas geográficas. O **saldo volumétrico** dos produtos contabilizados nos Pátios do sistema deve ser uma representação fiel do **saldo físico** existente no local de armazenamento, devendo o usuário realizar o controle e manter atualizado os seus estoques mediante lançamento das operações no sistema. As conversões de produtos florestais por meio da transformação (processamento industrial ou processo semimecanizado) deve ser informado no sistema, respeitando os limites máximos de **Coefficiente de Rendimento Volumétrico (CRV)** dispostos na norma. Eventuais perdas decorrentes da transformação também devem ser declaradas no sistema.

9. A emissão do DOF para o **transporte** de produto florestal em território nacional dar-se-á após **aceitação da oferta** e a indicação do Pátio de destino. Ou seja, as transferências entre pátios só serão aceitas no sistema caso o adquirente do produto florestal aceite previamente a transação. Para o transporte faz-se obrigatório o preenchimento dos campos relativos ao meio de transporte, quais sejam: placa(s) ou registro do(s) veículo(s) ou da(s) embarcação(ões) a ser(em) utilizada(s), assim como a descrição completa da **rota** de transporte para cada trecho a ser percorrido. Veículos a serem utilizados no transporte devem ser previamente cadastrados no CTF do respectivo proprietário. O prazo de validade para o transporte será informado pelo usuário no ato da emissão do DOF, respeitados os prazos máximos normatizados.

10. No ato do recebimento da carga pelo destinatário, este deverá realizar o **lançamento contábil** do respectivo crédito no pátio de destino. Caso a pessoa jurídica ou física destinatária da carga não esteja enquadrada em atividades que exijam o CTF em categoria pertinente ao controle florestal, o DOF será emitido para Consumidor Isento de CTF. Conforme §5º do art. 36 da Lei nº 12.651/2012, alguns casos de exploração e produtos estão fora do escopo do controle de fluxo florestal, dentre outras previstas na norma.

11. Para o produto florestal de origem nativa objeto de **operações de comércio exterior**, será obrigatoriamente emitido DOF específico para essa finalidade. Além de acobertar o transporte realizado entre o Pátio de Origem até o Terminal Alfandegado, o DOF Exportação é a licença prevista no Art. 37 da Lei 12.651/2012, com exceção dada aos produtos e subprodutos de espécies CITES, que exigem a emissão adicional de Licença CITES; e produtos e subprodutos das espécies constantes nas listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção com origem em Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) e/ou enquadrados no art. 5º da Instrução Normativa IBAMA 15, de 06 de dezembro de 2011, que exigem a emissão adicional de Autorização de Exportação do IBAMA.

12. A permissão para emissão do DOF Exportação será concedida apenas à pessoa física ou jurídica cadastrada pelo código CTF 20 – 22: Importação ou exportação de flora nativa brasileira. O detentor de cadastro CTF na modalidade específica deverá declarar seu **Pátio de Origem** com permissão para emissão de DOF Exportação. Ao emitir-se um DOF Exportação, deve-se declarar, além das informações comuns ao DOF de transporte em território nacional, o **terminal alfandegado ou armazém de retaguarda de destino da carga**, além das informações referentes ao **importador** no país de destino da carga e seu endereço; não cabendo para esta transação o cadastro de oferta, nem de homologação de pátio específico no local de internacionalização.

13. O DOF Exportação opera mediante declaração do **status de movimentação da carga e desembarço**



aduaneiro, quais sejam: Em retaguarda; Traslado retaguarda-porto; Recebido no porto; Exportado. Quando a carga realiza o traslado entre o Pátio de Origem e é recepcionada em determinado armazém de retaguarda, o usuário deve cadastrar o status **Em Retaguarda**. Para o devido despacho aduaneiro de exportação dos produtos das NCMs descritas na Notícia SISCOMEX nº 003/2020, vinculadas ao atributo ATT_1383, deve-se informar o número do Documento de Origem Florestal (DOF) ou da Guia Florestal (para os casos em que o documento tiver sido emitido nos Estados do Pará ou do Mato Grosso) no item da **Declaração Única de Exportação (DU-E)**. Quando não for aplicável, o exportador deverá informar "não se aplica".

14. Para operação de transferência da carga entre o Armazém de Retaguarda até o terminal alfandegado de internacionalização da carga, deve-se atualizar o *status* para, por exemplo, **Traslado retaguarda-porto**. Uma vez que a carga adentre ao terminal alfandegado, o *status* é atualizado para, por exemplo, **Recebido no Porto**. Após o efetivo desembarço aduaneiro e embarque internacional da carga, o exportador deverá atualizar o *status* do documento como **Exportado**, informando o número e data da DU-E, no prazo de 10 (dez) dias a contar da data de informe de chegada da carga ao terminal alfandegado, sob pena de bloqueio da emissão de novo DOF Exportação enquanto persistir a pendência.

15. Importante destacar que as inspeções amostrais realizadas pelo IBAMA nos produtos e subprodutos em **processo de comercialização por exportação** são realizadas preferencialmente em mercadorias a granel ou "carga solta" em armazéns da retaguarda, onde são declarados os pátios de recebimento oriundos dos DOF Exportação emitidos nos Pátios de Origem. A inspeção de mercadoria poderá ser realizada em contêiner, podendo o Ibama solicitar a retirada total ou parcial da mercadoria quando julgar necessário.

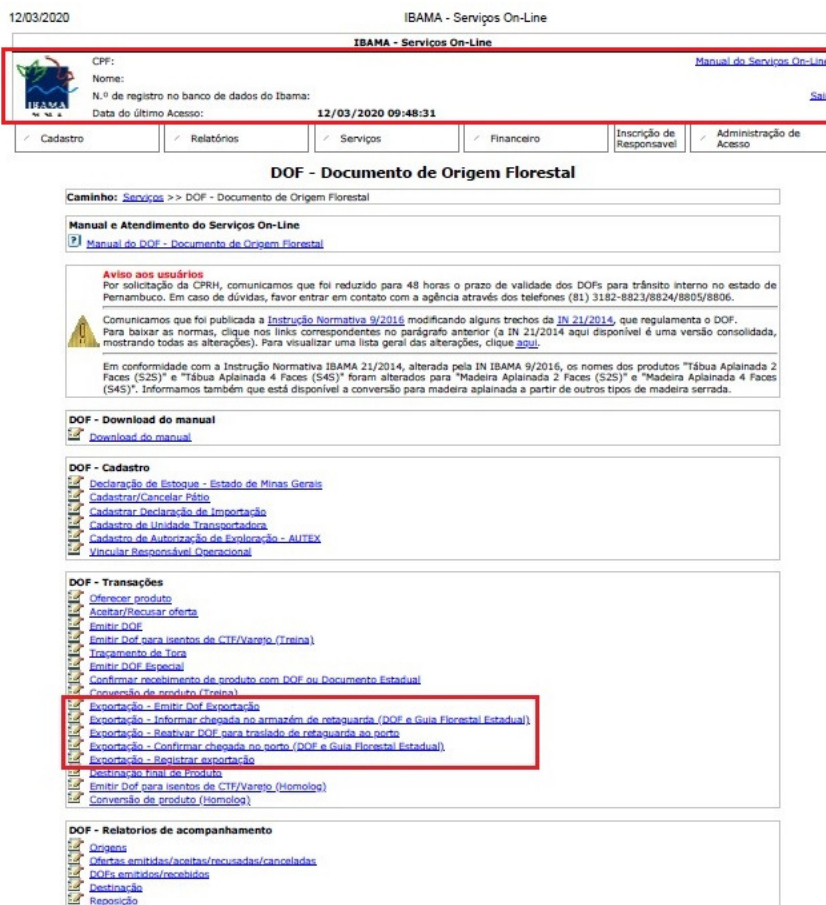


Figura 1 - Tela de funcionalidades do DOF

16. As informações que são exigidas quando da emissão do DOF Exportação são as seguintes: (i) Dados de Origem: escolha do Pátio de Origem devidamente cadastrado e relacionado ao usuário emissor e detentor de CTF código 20 – 22; (ii) Dados do Destinatário no Exterior: Declaração do nome e endereço completo do importador, que poderá estar previamente cadastrado no sistema; (iii) Saldo contábil de Produtos Florestais: neste campo apresenta-se o saldo contábil dos produtos florestais disponíveis no Pátio de Origem. Seleciona-se as quantidades dos produtos a serem cadastrados no DOF Exportação, limitados ao saldo contábil disponível, declarando-se o valor monetário de comercialização dos mesmos; (iv) Dados do Porto Alfandegado: escolha do rol de terminais alfandegados previamente cadastrados pelo IBAMA no sistema; (v) Dados de Emissão: Preenchimento de informações relacionadas ao transporte da carga em território nacional (validade do documento, observado os prazos máximos regulamentados para cada modal; tipo de modal, com ou sem transbordo; identificação do veículo previamente cadastrado no sistema; descrição da rota a ser utilizada) e número do documento fiscal que acompanha a carga; (vi) Armazém de Retaguarda: Declaração de informações que caracterizem o Armazém de Retaguarda (nome, endereço e cadastro de pessoa jurídica) onde a carga poderá ser armazenada temporariamente até o desembarço aduaneiro.



17. Ao final, tem-se a emissão da licença prevista no parágrafo único do artigo 37 da Lei nº 12.651/2012, como se verifica da Figura 2:





MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
 INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
 DOCUMENTO DE ORIGEM FLORESTAL - DOF - EXPORTAÇÃO

Nº 00002523

1 - Emissor		2 - Ibama/CTF	
3 - Endereço			
4 - Bairro		5 - Município	
6 - Origem		7 - Coordenadas	
8 - Endereço			
9 - Bairro		10 - Município	
11 - Roteiro de acesso			
12 - Autorização		13 - Tipo	
14 - Produto / Espécie		15 - Qtd.	16 - Un.
Escoramento / Abies pectinata - pinheiro		10,0000	M3
			17 - Valor
			1.000,00
18 - Destinatário		19 - Ibama/CTF	
20 - Endereço			
21 - Cidade		22 - País	
23 - Destino		24 - Coordenadas	
25 - Endereço			
26 - Bairro		27 - Município	
28 - Roteiro de acesso			
29 - Meio de Transporte			
30 - Placa/Registro		31 - Município Origem	
		32 - Município Destino	
33 - Nº Doc. Fiscal		38 - Para uso da fiscalização do Ibama, repartições fiscais e outras	
34 - Validade			
35 - Rota do transporte			
36 - Armazém retaguarda			
VERDE			
37 - Código de controle		5729 1539 2945 5718	
			

Para verificar acesse: https://servicos.ibama.gov.br/ctf/modulos/dof/consulta_dof.php

Figura 2 - modelo do DOF Exportação que deverá seguir junto à carga transportada, acompanhado da Nota Fiscal dos produtos

Ao contrário do argumento do Parquet, pelo procedimento anterior o Ibama adotava a postura passiva de aguardar a carga chegar até o entreposto aduaneiro para realizar a checagem de documentação presencial. Agora, o Ibama pode desde a emissão do DOF Exportação até o desembaraço aduaneiro, ou seja, ao longo de toda a etapa de transporte, realizar essa fiscalização amostral. Houve ganho não apenas de monitoramento real do dado gerado, mas de tempo para planejamento da ação fiscalizatória. Reforça-se aqui a importância de que o procedimento descrito no tópico VI da Nota Técnica nº 07/2020/DBFLO seja mantido sigiloso, conforme já determinado em decisão judicial proferida na presente ação.

II.7 - DA LEGALIDADE. PODER DE UNIFORMIZAÇÃO CONFERIDO PELA LINDB. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.

A partir dos argumentos ora desdobrados, percebe-se não haver mais justificativa técnica para a manutenção da autorização de exportação conjuntamente ao DOF, sendo despicienda a ação física de inspeção na carga, sobretudo, porque garantida a fiscalização por amostragem e um sistema bem articulado de controle de informações. Ademais, não há distinção na legislação entre a licença de transporte e de exportação, razão pela qual a implementação do DOF na forma atualmente regulada contempla as exigências preconizadas pelo Código Florestal nos artigos 36 e 37.

Veja-se, portanto, que a permanência de mais uma autorização, sem real necessidade e efetividade, fere o princípio da proporcionalidade da ação estatal, bem como da eficiência e economicidade. Com efeito, um dos aspectos destacados no Despacho nº 7036900/2020-GABIN é justamente a inexistência de prejuízo à fiscalização ambiental em reconhecer o DOF exportação como licença de exportação, pois estão conservados os atos e vistoria e de fiscalização a serem realizados a qualquer tempo, na forma prevista pelo art. 33 da IN 21, de 2013. No mais, o ato destacou a possibilidade de o DOF exportação controlar a exportação e a validade de seu uso como licença de exportação, uma vez que a legislação não obriga que a licença para o transporte seja emitida de forma separada da licença para a exportação.

Desse modo, justamente por ter o objetivo de orientar a administração, afastando interpretações equivocadas da legislação de regência, o Despacho nº 7036900/2020-GABIN encontra respaldo no art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterada pela Lei nº 13.655/18:



“Art. 30. As autoridades públicas **devem** atuar para **aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas**, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e **respostas a consultas**. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. **Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão**. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)”

Veja-se, outrossim, que norma supracita não estabelece uma faculdade para o gestor, mas o **verdadeiro dever de instauração da segurança jurídica**, em sua dimensão vertical (extraída do poder hierárquico) e horizontal, como consectário da estabilização das decisões sob o ângulo da abstratização e da previsibilidade da gestão. **Portanto, de todo recomendável que se faça a orientação vinculante, em prestígio não só da segurança jurídica, como da economicidade, proporcionalidade e eficiência. No mais, é ato que prestigia os princípios da proporcionalidade, eficiência, e economicidade.**

II.8 - OS ATOS TÉCNICOS DO IBAMA GOZAM DE PRESUNÇÃO DE QUE SÃO LEGÍTIMOS, VERDADEIROS E DE QUE BUSCAM A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NATURAL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Ademais, como se sabe, os atos administrativos em comento gozam de **presunção de legitimidade e veracidade**, necessitando, pois de provas suficientes para ilidi-los, o que não ocorreu na espécie.

Decorrem do **princípio da legalidade** da Administração que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental. Nessa linha de raciocínio, desconsiderar os atos administrativos do IBAMA é jogar por terra os princípios norteadores da Administração Pública, além de incentivar a degradação do meio ambiente cultural. Assim o mestre Hely Lopes Meirelles (2003):

“Já a presunção de veracidade, inerente à de legitimidade, refere-se aos fatos alegados e afirmados pela Administração para a prática do ato, os quais são tidos e havidos como verdadeiros até prova em contrário. [...] Além disso, a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução.”

Conforme o art. 373, I, do CPC/2015, cabe à parte autora o ônus provar os fatos constitutivos do seu direito.

CPC/2015, art. 373. O ônus da prova incumbe: I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

Sabe-se que o meio ambiente pode ser natural ou cultura. Dessa forma, em razão da função institucional do IBAMA, **seus atos gozam de presunção de são legítimos, verdadeiros e de que buscam a preservação do meio ambiente natural.**

Além disso, conforme os arts. 2.º e 60, § 4.º, III, da CR/88, configura cláusula pétrea da constituição a norma-princípio da separação dos poderes, os quais são independentes e harmônicos entre si.

CR/88, art. 2.º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. **CR/88, art. 60, § 4.º:** Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

A CR/88, em seus art. 1.º e 60, § 4.º, I, estabeleceu o pacto federativo como cláusula pétrea e preceito inderrogável, de observância obrigatória pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

CR/88, art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. **CR/88, art. 60, § 4º** Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;

A jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que fere o pacto federativo a violação das regras de repartição constitucional de competência.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – CAUTELAR – REFERENDO – AGRAVO REGIMENTAL – INADEQUAÇÃO. [...] SERVIÇOS PORTUÁRIOS E REGIME DOS PORTOS – ARTIGOS 21, INCISO XII, ALÍNEA “F”, E 22, INCISO X, DA CARTA DA REPÚBLICA – COMPETÊNCIA MATERIAL E LEGISLATIVA DA UNIÃO – LEI MUNICIPAL RESTRITIVA – VIOLAÇÃO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – PACTO FEDERATIVO. **De início, surge contrário ao preceito fundamental da Federação lei municipal restritiva de operações comerciais em área portuária ante a competência da União para, privativamente, legislar sobre o regime dos portos e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, tais atividades. Liminar referendada. (STF, [ADPF 316 MC-Ref / DF, Julgamento: 25/09/2014](#)).**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. PACTO FEDERATIVO. PARTILHA DE COMPETÊNCIA. MUNICÍPIOS. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. LIMITAÇÃO POSITIVADA NO TEXTO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 30, I DA CONSTITUIÇÃO. É bastante plausível a alegada violação da regra constitucional que assegura autonomia aos municípios para dispor sobre assuntos de



interesse local, causada por limitação territorial constante em dispositivo de constituição estadual. Medida cautelar concedida para suspender, até o julgamento final, a expressão “assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais”, presente no art. 59, V, da Constituição do Estado da Bahia. (STF, [ADI 2077 MC / BA](#), Julgamento: 06/03/2013)

Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Editora Malheiros, pág.154.

III.9 - DA MANUTENÇÃO DO SIGILO PROCESSUAL. ACESSO RESTRITO

A Constituição da República excepciona a garantia da publicidade do processo, em seu art. 5º, inciso LX, nos casos em que a intimidade ou o interesse social exijam a restrição da divulgação.

CR/88, art. 5º, LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Outrossim, o Código de Processo Civil aponta as situações em que os processos devem tramitar em segredo de justiça, *litteratim*:

CPC/2015, art. 189. Os atos processuais são públicos, todavia tramitam em segredo de justiça os processos:

I - em que o exija o interesse público ou social;

II - que versem sobre casamento, separação de corpos, divórcio, separação, união estável, filiação, alimentos e guarda de crianças e adolescentes;

III - em que constem dados protegidos pelo direito constitucional à intimidade;

IV - que versem sobre arbitragem, inclusive sobre cumprimento de carta arbitral, desde que a confidencialidade estipulada na arbitragem seja comprovada perante o juízo.

§ 1º O direito de consultar os autos de processo que tramite em segredo de justiça e de pedir certidões de seus atos é restrito às partes e aos seus procuradores.

§ 2º O terceiro que demonstrar interesse jurídico pode requerer ao juiz certidão do dispositivo da sentença, bem como de inventário e de partilha resultantes de divórcio ou separação.

Em sua manifestação liminar, o IBAMA requereu a atribuição de sigilo à sua manifestação e anexos, tendo em vista que parte dos documentos contém estratégias de fiscalização que precisam ficar resguardadas em prol da efetividade das ações do IBAMA. A manifestação foi deferida pelo juízo.

Nesse passo, destacou-se que a NOTA TÉCNICA Nº 07/2020/DBFLO, o Relatório de Vistoria nº 25/2020-UT-ITAJAÍ-SC/SUPES-SC (SEI 7762689) e o Anexo AM - Tabela de cargas vistoriadas (SEI 7762701)" são documentos que apresentam informações classificadas como restritas com base no Art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011", de acordo com o Despacho nº 7766614/2020-DBFLO.

III.10 - ERRO GROSSEIRO NA INTERPRETAÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO: DESCABIMENTO, EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA, DE CONDENAÇÃO EM CUSTAS PROCESSUAIS E OUTRAS COMINAÇÕES COMO HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

De acordo com o art. 18 da Lei n. 7.347/85, nas ações civis públicas, não cabe condenação em custas e honorários sucumbenciais.

Lei n.7.347/85, art. 18: Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

No mesmo sentido é a jurisprudência do TRF da 1.ª Região:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO DO JULGADO. OCORRÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. FIXAÇÃO. I - Deixando o acórdão embargado de se manifestar acerca de matéria relevante ao deslinde da questão, como no caso, em que restou silente acerca da fixação da verba honorária, impõe-se o acolhimento dos embargos de declaração, veiculados com a finalidade de suprir-se a omissão apontada. II - Na ação civil pública, sagrando-se vencedor o Ministério Público, autor da demanda, são indevidos honorários advocatícios, em seu favor, por força do que dispõe art. 128, inciso II, § 5º, II, alínea a, da Constituição Federal, de aplicação, por simetria de tratamento, das disposições do art. 18 da Lei nº 7.347/85. (TRF1, AC 0008642-58.2005.4.01.3900, DJ: 19/09/2018).

É cediço que a Lei n. 9.289/96, em seu art. 4º, isenta do pagamento de custas processuais a União e suas respectivas autarquias e fundações públicas.

Lei n. 9.289/96, art. 4º São isentos de pagamento de custas: I - a União, os Estados, os Municípios, os Territórios Federais, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações;

Pelo exposto, o processo o pedido deve ser indeferido, haja vista que totalmente descabida a pretensão da parte autora.

III.11 - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS



Como forma de sintetizar a demanda, citam-se os seguintes excertos constantes da petição inicial que serviram de fundamento para os pedidos:

- "Despacho nº 7036900/2020 emitido pelo presidente do IBAMA - que, na prática, liberou a exportação de madeira nativa sem fiscalização a pedido de madeiras";
- "a omissão do Poder Público em cumprir com o dever fundamental de efetivar a fiscalização em matéria ambiental dá ensejo a controle judicial";
- "As informações do SINAFLO, no entanto, são inseridas pelo próprio usuário (como empresas exportadoras de madeira, por exemplo) e não pelo IBAMA";
- "O objetivo confesso do requerimento era, portanto, o fim do sistema de fiscalização real da exportação de madeira";
- "No contexto de maiores aumentos relativos das taxas de desmatamento da história da floresta amazônica, portanto, o ato ora impugnado extinguiu o sistema de fiscalização e proteção da madeira nativa exportada a pedido de parte do setor madeireiro do Pará, um dos estados de maior área desmatada";
- "Interpretar o DOF como formalidade equivalente à Autorização de Exportação significa reduzir drasticamente a capacidade e a abrangência da fiscalização, colocando em grave risco a vegetação nativa do Brasil, em especial da Amazônia";
- "a imposição da Autorização de Exportação, como exaustivamente demonstrado, não é irrelevante e nem "adicional", mas a única formalidade que garante controle próximo e eficaz do IBAMA da madeira exportada";
- "O que o Despacho fez, no entanto, foi revogar o sistema de proteção da madeira brasileira destinada à exportação, em franco estímulo à ilegalidade ambiental.";
- "ao revogar o principal mecanismo de controle de exportação de madeira, incentivou o aumento da atividade e, conseqüentemente, do desmatamento ilegal da floresta.";
- "Não há como negar que a nova "orientação" do IBAMA de que se exporte madeira sem qualquer controle físico feito pelo Poder Público certamente teve impacto no aumento alarmante nos índices de desmatamento a partir de março do presente ano. O dano ambiental ensejado pelo despacho do presidente do IBAMA, portanto, fica claro pela análise dos dados amplamente expostos.";

Verifica-se que contra todos esses argumentos, apresentou a área técnica informações que os desmistificam, podendo ser também sintetizadas com as seguintes conclusões ofertadas na Nota Técnica nº 07/2020/DBFLO:

67. O amplo arcabouço legal que baliza o controle ambiental atinente à proteção, acesso e uso sustentável dos recursos naturais permitiu que instituições sólidas como o IBAMA se posicionasse como uma das mais evoluídas e transparentes em termos de aparato e instrumentação. O SINAFLO e demais sistemas estaduais integrados se consolidam como ferramental que possibilitam à cadeia produtiva um ambiente negocial mais organizado e transparente, garantido pela conformidade ambiental.
68. Não obstante, o IBAMA vem desenvolvendo a Plataforma de Autorização Única do Brasil (PAU-Brasil), financiada com recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Ministério da Justiça, onde toda a atividade de comércio exterior de produtos e subprodutos da biodiversidade brasileira passará por análise e gerenciamento de riscos para fins de emissão de licença própria integrada ao SISCOMEX.
69. Retomando aos argumentos utilizados pelos autores da Ação, não é correta a infirmação, por ISA, ABRAMPA e Greenpeace Brasil, ainda que tácita, de que não há controle do Ibama sobre as cargas de madeira nativa exportadas com origem no Mato Grosso e no Pará. Tal ponto foi devidamente rebatido nos itens 4.1 e 11, e em todo o Tópico IV, V e VI, desta Nota.
70. Também não procede a sugestão, implícita na argumentação dos autores, de que os sistemas auto-declaratórios do SINAFLO e do SISCOMEX não permitam auditorias constantes e por múltiplos autores, como também não é correto infirmar que o antigo sistema via carimbo presencial fosse exauriente – não era, era igualmente amostral – no controle de cargas de madeira nativa exportadas, como ficou claro pelos itens 10 e 15, e em todo o Tópico IV, desta Nota.
71. Igualmente não é correto tentar aduzir, como faz a Exordial, que a inexistência de carimbo presencial no posto aduaneiro foi o que causou o aumento do desmatamento da Amazônia: posto que o controle do corte e comércio de madeira legal no Brasil possui um enredamento de diferentes mecanismos de controle, muito mais ricos e complexos (conforme demonstrado nos itens 21.1 a 21.10, e 22.1, e todo o Tópico IV, desta Nota) do que pintaram de forma simplista os autores da ação.
72. Os sistemas de tecnologia de informação do SISCOMEX, SISCITES e SINAFLO estão ainda em vias de integração operacional; mas os procedimentos de controle dos três sistemas já estão integrados no dia a dia da rotina de trabalho da Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO) desta Autarquia, conforme demonstram os itens 5, 18 e 37 a 44 desta Nota, além dos Tópicos V e VI.
73. O item 12 desta Nota Técnica mostra que é possível, jurídica e materialmente, integrar os atos autorizativos tratados nos artigos 36 e 37 da Lei nº 12.651/2012; e os itens 37 a 44 demonstram essa integração procedimental na prática.
74. E, por fim, a alocação presencial de fiscais do Ibama no posto aduaneiro, cuja fiscalização já não era exauriente mesmo à época da exigência do carimbo presencial (artigos 10 a 11 da IN nº 15/2011-Ibama; artigo 2º da Resolução CONAMA nº 411/2009), expõe esses agentes às condições de estresse, calor, sobrecarga de trabalho, jornadas extenuantes, entre outras intempéries ou insalubridades, as quais podem implicar em perda de eficácia na fiscalização real.
75. Os sistemas de dados transparentes, auditáveis e acessíveis, do SINAFLO e do SISCOMEX, permitem que a amostragem se dê com base em inteligência e critérios pré-definidos, otimizando a auditoria presencial de campo, como já mencionado nos itens 7 e 44 desta Nota e amplamente abordado no Tópico VI.
76. Importante esclarecer ainda que, como demonstra a Nota Técnica nº 05/2020/DBFLO (SEI [7337027](#)), a Instrução Normativa nº 15/2011-Ibama não foi inteiramente revogada, e encontra-se com dispositivos em vigor



naquilo em que sejam compatíveis com os atuais sistemas, como se aduz deste trecho: "cumpre destacar que o entendimento institucional quanto à Orientação Geral proferida pelo Despacho nº 7036900/2020-GABIN (7036900) é de que para os casos de excepcionalidade da IN nº 15/2011 - quais sejam os produtos e subprodutos das espécies CITES, aqueles enquadrados no Art. 5º e agora reforçando as espécies classificadas como vulnerável nos termos do Art. 9º - além do DOF Exportação ou documento estadual similar, faz-se necessária a emissão adicional de Autorização de Exportação do IBAMA nos termos da norma".

77. Ainda, a Nota Técnica nº 04/2020/DBFLO (SEI 7335350), que fundamentou os itens 23 a 44 do Tópico IV desta Nota, traz todo o fluxograma completo do controle do corte e comércio de madeira nativa no Brasil (e seus subprodutos), desde a geração do crédito madeireiro até a sua exportação, pelo que solicitamos desde já sua juntada na íntegra nos autos da ação judicial, como prova produzida pelo Ibama para o M. Juízo.

78. Temos assim, de um lado, o esforço demonstrado pela Nota Técnica nº 24/2020/COFLO/CGMOC/DBFLO (SEI 7662979), pela Nota Técnica nº 04/2020/DBFLO (SEI 7335350) e pela Nota Técnica nº 03/2020/DBFLO (SEI 7012678), de otimizar a alocação de pessoal do Ibama nas atividades de auditoria e inteligência via sistemas de informação, antes de enviar as equipes a campo; e, do outro lado, data vênha de modo anacrônico e obsoleto, ISA, ABRAMPA e Greenpeace Brasil adentrando com uma ação judicial que visa única e exclusivamente: (i) restabelecer uma obrigatoriedade de carimbo presencial que não faz sentido em pleno 2020, ante a escassez de pessoal do Ibama e as novas tecnologias de inteligência existentes; (ii) aduzir uma suposta obrigatoriedade de romaneio presencial e exauriente no posto aduaneiro do Ibama, sendo que tal cenário fático nunca existiu realmente – a fiscalização sempre foi amostral, e o romaneio era feito em local distinto do do posto aduaneiro, geralmente aferido pelo fiscal aduaneiro com base em auto-declaração (!) do exportador, quando chegava ao porto de saída.

79. Por tudo isso, entendemos que o caminho para o fortalecimento do Ibama, enquanto ente regulador do comércio legal de madeira, e ente fiscalizador das irregularidades nesse mesmo tipo de comércio, passa pelo inadiável ganho de eficiência com a melhor alocação de pessoal, priorizando a inteligência e a auditoria remota, otimizando também as ações amostrais presenciais, ao invés de desmotivar nossos servidores com atividades de carimbo presencial em locais insalubres. (GRIFOU-SE)

Por tudo isso, pode-se concluir que a integração dos sistemas SINAFLO e SISDOF, por meio da Instrução Normativa IBAMA nº 21/2014, apenas deu cumprimento ao **Princípio da Eficiência Administrativa**, conferindo ainda mais transparência à informação, com os ganhos que tal inovação representa para fins de fiscalização e auditoria ambientais. O Documento de Origem Florestal de Exportação – DOF Exportação **já é hoje o ato administrativo (licença) previsto(a) pelo artigo 37** da Lei 12.651/12, para fins de desembaraço aduaneiro de produtos e subprodutos madeireiros de espécies florestais nativas. O fato de ele estar integrado ao mesmo sistema (SINAFLO) e ao mesmo módulo (DOF) que emite a licença prevista no artigo 36, da mesma Lei, não configura nenhum tipo de impeditivo legal, mas sim de **ganho na gestão ambiental e da informação** pelo ente regulador ambiental.

IV - DOS PEDIDOS

Diante do exposto, o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA requer o seguinte:

PRELIMINARMENTE:

- o Seja mantida a decisão que indeferiu os pedidos de tutela provisória, ante a ausência de requisitos legais;
- o Seja mantido o sigilo do processo, conforme art. 5º, LX, da CR/88 e art. 189 do CPC/2015.
- o Seja extinto o processo sem resolução do mérito (b.1) ante a ausência de legitimidade ativa das partes autoras; (b.2) pela falta de interesse de agir (adequação e necessidade);

NO MÉRITO: sejam julgados totalmente improcedentes todos os pedidos formulados pelos autores.

Por fim, protesta provar o alegado por todos os meios de prova admitidos em direito.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 30 de julho de 2020.

FERNANDO WALKER DA SILVA AGUIAR

Procurador Federal

Documento assinado eletronicamente por FERNANDO WALKER DA SILVA AGUIAR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 469916550 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO WALKER DA SILVA AGUIAR. Data e Hora: 30-07-2020 19:17. Número de Série: 69471966487214089214292933210. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

