



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
1277105248	19/02/2025 15:29	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A	Interno



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
Seção Judiciária do Amazonas
7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM

Autos: 1009665-60.2020.4.01.3200

Classe: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

Autor: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL e outros

Representantes: MARIA FERNANDA FERNANDES SIKORSKI - SP421818, RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO - SP262284, PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056 e MAURICIO GUETTA - SP271433

Réu: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA e outros

S E N T E N Ç A

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Instituto Socioambiental – ISA, Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA e Greenpeace Brasil** em face do **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA** e da **União**, por meio da qual pretendem a suspensão dos efeitos e reconhecimento de nulidade do despacho interpretativo IBAMA nº 7036900/2020-GABIN e o restabelecimento dos efeitos da IN IBAMA nº 15/2011.

A inicial narrou que o início do ano 2019 poderia ser caracterizado por aprofundada desconstrução das políticas públicas de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia.

Para destacar o grave estado de devastação florestal, os autores afirmaram que somente em julho de 2019, a área de alertas de desmatamento detectada pelo sistema DETER do INPE foi de 2.254 km² da Amazônia, superando o quantitativo do mês de julho de 2018 (596 km² de alertas).

Acrescentou que, no período de agosto de 2019 a abril de 2020, o sistema DETER do INPE teria registrado aumento de 94% na área de alertas, asseverando que, no ano de 2020, dois meses e meio antes do final do período de contabilização dos dados, já tinha a segunda maior área de alertas medida em toda a série iniciada em 2015, correspondente a 6.059 km² (seis mil e cinquenta e nove quilômetros quadrados).

Narrou, ainda, que os alertas de desmatamento do primeiro quadrimestre de 2020 apresentavam acréscimo de 55% em relação ao ano anterior, e que área de alertas



do DETER teriam crescido 122% de 2019 e abril de 2020, com destaque para os estados do Pará e Mato Grosso.

Dentre os destaques, a inicial aponta para um preocupante avanço do desmatamento em terras indígenas que, de acordo com o DETER do INPE, apresentaram um aumento nos alertas de desmatamento, na ordem de 59% (de janeiro a abril em comparação com o mesmo período de 2019, totalizando 1.319 hectares), ritmo que apontaria para trágicas projeções de desmatamento.

Os autores sustentaram que, “*nesse cenário de recordes de desmatamento e destruição da Floresta Amazônica*”, a Associação das indústrias exportadoras de madeira do Estado do Pará - AIMEX e a Associação Brasileira de Empresas Concessionárias Florestais - CONFLORESTA, por meio do Ofício Conjunto nº001/2020, iniciaram procedimento administrativo perante o IBAMA, “*com o objetivo de que fossem afrouxados os mecanismos de fiscalização até então existentes em relação à exportação da madeira nativa*”, no intuito de que “*fosse declarada a inexigibilidade da autorização para exportação de madeira nativa emitida pelo IBAMA, pois um outro documento – Documento de Origem Florestal (DOF) – seria o suficiente para atestar a legalidade da exportação*”.

A inicial prossegue afirmando que o uso do DOF como documento de exportação tem seus dados inseridos pelas próprias empresas exportadoras de madeira. Além disso, sustentou que o DOF somente indicaria a autorização para transporte da mercadoria até o porto, não servindo como prova de que a carga esteja de acordo com todas as exigências legais.

Por esses motivos, alegaram que “*as representantes empresariais das madeireiras solicitaram ao IBAMA que fosse extinto o mecanismo de fiscalização ambiental existente até então relativo ao controle da exportação de cargas de madeira retirada das florestas do país - e que era realizado pelo órgão ambiental -, para que fosse estabelecida uma nova dinâmica de fiscalização, a ser realizada a posteriori (após a exportação da mercadoria) pelo órgão ambiental e com base em sistema de dados que é alimentado pelas próprias empresas*”.

Os autores entendem que “*a empresa seguiria com os trâmites burocráticos relativos à exportação da madeira, com base nas informações que ela mesma apresenta ao órgão ambiental, e somente após o exaurimento da atividade de exportação é que o IBAMA poderia agir com a finalidade de fiscalizar se a atividade de exportação ocorreria dentro da lei*”. Assim, sustentaram impedimento a fiscalização ambiental, ao argumento de que na prática o produto objeto da transação comercial já não estaria mais em solo brasileiro.

Por fim, destacaram que “*após 20 (vinte) dias do pedido formalizado pelas associações de madeireiros, o presidente do IBAMA, contrariando laudo técnico da instituição, elaborou o despacho interpretativo, acolhendo a sugestão dos empresários e extinguindo a exigência de fiscalização. Na prática, lhes conferiu, desde então, um cheque em branco para agirem ao arrepio da legislação constitucional e infraconstitucional relativa à preservação do meio ambiente*”.



Em tutela de urgência, requereram: **a)** a suspensão dos efeitos do Despacho Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN, do IBAMA; **b)** a adoção, pela **União** e pelo IBAMA, de todas as medidas necessárias para o restabelecimento dos efeitos da IN nº 15/2011 quanto à exigibilidade da autorização para exportação de madeira nativa nela prevista, inclusive comunicando os órgãos públicos federais e estaduais envolvidos; e **c)** seja fixada a pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou outro valor que este Juízo bem entender, em caso de desrespeito à ordem judicial, sem prejuízo de caracterização de crime ou improbidade administrativa, a ser revertida ao Fundo mencionado no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

No mérito, os autores pretendem: **a)** a confirmação da tutela de urgência; **b)** a declaração de **nulidade do Despacho Interpretativo no 7036900/2020-GABIN**, do IBAMA; **c)** a condenação do IBAMA e da União Federal em obrigação de não fazer, consistente em se abster de emitir outro ato normativo de conteúdo semelhante ao Despacho Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN, em especial que negue a prevalência da legislação já em vigor quanto à fiscalização por parte do IBAMA de todos os atos relativos à exportação de madeira nativa, notadamente no que tange à exigibilidade da autorização para exportação de madeira nativa prevista pela IN nº 15/2011; e **d)** a condenação do IBAMA e da União Federal em obrigações de fazer, consistentes em adotar todas as medidas necessárias para o restabelecimento dos efeitos da IN nº 15/2011 quanto à exigibilidade da autorização para exportação de madeira nativa nela prevista, inclusive comunicando os órgãos públicos federais e estaduais envolvidos, garantindo-se a efetividade do controle, monitoramento e fiscalização da exportação de madeira nativa, inclusive mediante **inspeção física, ao menos por amostragem**.

Decisão inaugural, postergou a análise da tutela de urgência, a fim de determinar que o IBAMA e a União se manifestassem, em 72 (setenta e duas) horas, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/92 (id. 251557889).

O IBAMA afirmou que o despacho interpretativo impugnado foi exarado em processo administrativo inaugurado por requerimento das associações do mercado de exportação de madeira, e que a resposta institucional seria fruto de longo processo de aperfeiçoamento da regulação ambiental de exportação de madeira nativa, que vinha sendo internamente discutido há dois anos (id. 260206381). Asseverou que a Nota Informativa nº 2957342/2018-COMEX/CGMOC /DBFLO, datada de agosto de 2018, esclareceu a necessidade de atualização das disposições da Instrução Normativa nº 15/2011, em razão do desenvolvimento das novas plataformas, bem como da exigência de “*apresentação de documentos ligados ao Siscomex que já não existem no novo processo*”.

Ainda mencionando a nota informativa, o IBAMA aduziu que “*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*”, bem como destacou que a “*Instrução Normativa nº 15/2011 e a IN 13/2018 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”.

Afirmou que, por meio do Despacho Interpretativo nº 7036900/2020- GABIN, deixou de ser exigida 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.**

Alegou que essa alteração não implicou redução ou limitação da ação fiscalizatória, ao argumento de que o desenvolvimento dos sistemas de informação SINAFLO, SISCOEX e SISCITES, juntamente com a Plataforma de Anuência Única do Brasil (PAU-Brasil), ocasionou *“avanço e inovação das atividades de auditoria e inteligência da atuação fiscalizatória do Ibama”.*

A União arguiu ilegitimidade passiva, ao argumento de que os atos questionados foram praticados pelo IBAMA, no exercício de sua competência e para cumprimento de sua missão institucional, motivo pelo qual entende que a defesa da regularidade do Despacho nº 7036900/2020-GABIN e dos atos de eventual restabelecimento dos termos da IN nº 15/2011 são de exclusiva atribuição do IBAMA (id. 261583851).

Após manifestação dos requeridos, **o pedido de tutela de urgência foi indeferido**, oportunidade em que foi decretado o sigilo dos autos (id. 263318356).

O MPF requereu a reconsideração dessa decisão, sustentando que *“há uma premissa clara, portanto, no sentido de que a dimensão da ilegalidade na exploração madeireira no Brasil é enorme”* e mencionando o crescimento da taxa de desmate na Amazônia segundo dados do PRODES/2019 e de MapBiomas, além dos fatos narrados na ACP nº100710463.2020.4.01.3200 (id. 264566362).

O órgão ministerial entende que o cerne da questão apresentada nos autos diz respeito (i) à vigência da Instrução Normativa nº15/2011 do IBAMA, em face da edição da Instrução Normativa nº21/2014, que instituiu o SINAFLO; e (ii) à suficiência dessa Instrução Normativa nº21/2014 para fiscalização ambiental da exportação de produtos florestais nativos.

O MPF defende a coexistência das Instruções Normativas nº15/2011 e nº21/2014 propiciava obrigações distintas de parte do exportador: (i) a obrigação de emitir o DOF-Exportação, para legitimar o transporte dos produtos florestais de sua origem até o recinto a partir do qual ocorreria a exportação; e (ii) a obrigação de apresentar ao IBAMA, no âmbito do recinto aduaneiro, documentação corroborando a licitude ambiental do ato de comércio exterior, para fins de obtenção da autorização de exportação.

Para o MPF, essa sistemática se coaduna com a previsão do Código Florestal, no sentido de que o DOF tem natureza de licença válida para transporte e armazenamento de produtos florestais no território nacional, sendo necessária licença específica para exportação.

O órgão ministerial alegou haver **sistemáticas distintas, que distinguem o**



ato de transporte para exportação e o ato de exportação em si, inclusive com critérios fiscalizatórios próprios para cada ato autorizativo. Dessa maneira, sustentou que para a emissão do DOF-Exportação, valem os critérios previstos na IN nº21/2014; e para a emissão da autorização de exportação, valem os critérios previstos na IN nº15/2011, sem que haja incompatibilidade entre os atos.

Após, os autores também requereram a reconsideração da decisão que indeferiu a tutela de urgência, reiterando os argumentos expostos na inicial, bem como destacando que *“os gravíssimos efeitos do Despacho Interpretativo no 7036900/2020 sobre a proteção da floresta amazônica, essencial para a manutenção do núcleo essencial do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ficam ainda mais evidentes pelo fato de que 99% (noventa e nove por cento) dos alertas de desmatamento no país, segundo dados recentes do MAPBIOMAS Alerta, correspondem a áreas nas quais inexistente autorização de supressão de vegetação, ou seja, quase a totalidade do desmatamento no país é ilegal”* (id. 266918392).

Sustentaram ainda que o controle implementado pelo IBAMA seria insuficiente e totalmente ineficaz, por não atingir os fins a que se propõe. Alegaram ser *“absolutamente falacioso”* o argumento do IBAMA ao aduzir que a IN nº15/2011 teria caducado, mais especificamente quanto a exigência nela constante da Autorização de Exportação.

Isso porque, segundo os autores, documentos técnicos do IBAMA deixariam patente que, além das instruções normativas tratem de etapas diferentes de controle e fiscalização, acrescentando que o DOF exportação trataria do transporte de carga desde a origem até o porto, enquanto a IN nº15/2011 estabeleceria as providências para a liberação da exportação.

Destacou, ainda, que a declaração no sistema DOF exportação seria feita pelo próprio usuário, não submetido a controle direto do IBAMA, motivo pelo qual entendem que estaria *“sujeita a erros ou má-fé”* e não substituiria outras modalidades fiscalizatórias, em especial as previstas na IN nº15/2011, que pressupõem ação física da unidade do órgão governamental, incluindo inspeções por amostragem.

Os autores destacaram que o parecer da equipe técnica também demonstraria que a diferenciação dos procedimentos relativos ao DOF e à Autorização de Exportação estão de acordo com a legislação ambiental federal, em especial com a Lei nº6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e com a Lei nº12.651/2012 (Código Florestal).

Para os autores, equipe técnica do IBAMA teria defendido a integral manutenção das disposições da IN nº15/2011 que, apesar da prévia existência do DOF exportação, criou mecanismos de controle real para a exportação de madeira nativa. Entretanto, imediatamente após a publicação desse documento, o signatário, então Coordenador Geral de Monitoramento de Biodiversidade e Comércio Exterior, teria sido exonerado do cargo, bem como uma nova Nota Técnica teria sido elaborada, expressando posicionamento divergente da anterior, expondo a desnecessidade de emprego dos dispositivos previstos na IN nº15/2011 para exportação de madeira.



Alegaram ainda que “*eximir os exportadores de madeira nativa da obtenção da Autorização de Exportação prevista na IN no 15/2011 é eximir-se dos deveres fundamentais previstos pela Constituição Federal voltados à garantia fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ignorando-se referida instrução normativa, é iminente a ocorrência de grave e irreparável dano ambiental decorrente da comercialização internacional de nossa floresta nativa sem qualquer forma de controle próximo que possibilite assegurar que o produto não foi extraído da natureza, processado e comercializado de maneira irregular. Ao defender isso, o corrêu deixa de cumprir deveres fundamentais e, com isso, incentiva a ilegalidade ambiental no País*”.

A **União** reiterou não assume a condição de destinatária das pretensões deduzidas na peça inaugural (id. 269162362), uma vez que o ente político central se limita à supervisão ministerial do IBAMA, motivo pelo qual descaberia a intervenção da pessoa política central no âmbito da referida entidade autárquica. Por fim, a União manifestou-se pelo indeferimento dos pedidos de reconsideração, mantendo-se incólume a decisão anteriormente proferida.

Posteriormente, em contestação, a União arguiu sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que o IBAMA possui personalidade jurídica própria e toda a narrativa do autor gira em torno de atos praticados por agentes do IBAMA. Asseverou que questões relativas ao poder de polícia ambiental não incumbem à União/Ministério do Meio Ambiente e eventual omissão na fiscalização não lhe pode ser imputada (id. 273520367).

Em sua manifestação, o **IBAMA** manifestou-se no sentido de que o controle de origem e das transações legais de produtos e subprodutos madeireiros é realizado de forma integrada, por meio do sistema SINAFLOR, que por sua vez é integrado ao Módulo DOF e aos sistemas estaduais similares. Acrescentou que, por meio do SINAFLOR integrado ao Módulo DOF, é emitido o DOF Exportação, licença capaz de conferir legalidade às cargas de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas sob regime de exportação. Afirmou, que o comércio exterior destas mercadorias só poderia ser realizado com o devido DOF Exportação ou documento estadual similar, que deve ser informado à autoridade federal por meio do SISCOMEX (id. 286487860).

A autarquia ré também afirmou que os sistemas SINAFLOR e SISDOF teriam sido integrados mediante Instrução Normativa nº21/2014 e que 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.

Segundo o IBAMA, a primeira etapa compreende todos os procedimentos para cadastramento de imóveis rurais, empreendedores e responsáveis técnicos nos Sistemas de Controle e Gestão Cadastral (CTF, ADAWeb e CAR). A etapa seguinte é realizada no Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais - SINAFLOR 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. 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. 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.

O **IBAMA** asseverou que a exportação de produto florestal de origem nativa será obrigatoriamente precedida de DOF Exportação, que acobertaria o transporte entre o pátio de origem ao terminal alfandegado, na condição de licença prevista no art. 37 da Lei nº12.651/2012, a exceção dos produtos e subprodutos de espécies CITES, que exigem a emissão adicional de licença CITES. Ressalvou, ainda, que 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 nº15, de 06 de dezembro de 2011, ainda estarão sujeitos à Autorização de Exportação do IBAMA.

Ainda em manifestação sobre o pedido liminar, o IBAMA destacou que o modelo vigente, regido pela autodeclaração, se aproxima à declaração de imposto de renda, bem como do modelo adotado para as licenças de instalação e operação de determinado empreendimento, nos quais 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*, sem que haja a interrupção da obra ou da operação do empreendimento – exceto se constatada a ocorrência de irregularidade ou dano ambiental em curso. Assim, sustentou tratar-se de “*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*”.

A autarquia ré contesta que tenha havido retrocesso a um sistema de prévia vistoria *in loco* de cada carga de madeira nativa exportada pelo Brasil, destacando que a fiscalização por amostragem já era feita antes, firme na premissa de que o controle de cada carga a ser exportada inviabilizaria tanto a atividade do fiscal ambiental quanto a atividade econômica legítima; uma vez que o empreendedor que opera na ilegalidade teria maior margem de recompensa quanto maior for o ônus para quem empreende dentro dos parâmetros legais, conforme Nota Técnica nº07/2020/DBFLO.

Outrossim, alegou ausência de correlação entre o aumento de desmatamento e a suposta redução de fiscalização do **IBAMA**, ao argumento de que o “*double check*” existente ao tempo da autorização de exportação inundava a equipe de fiscalização com ações presenciais sem planejamento, por vezes meramente “*pro forma*”. Sustentou que solução pretendida também contribuía para desperdiçar recursos humanos do órgão, dada a obrigatoriedade de lotar servidores (ou promover escalas de plantão) em postos alfandegários, sob condições quase insalubres. Entende que esse procedimento seria “*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*”.

Para o IBAMA, o modelo vigente evoluiu desde a vigência da IN nº21/2014 do IBAMA até a edição do Despacho Interpretativo nº7036900/2020, no sentido de buscar uma regulação ágil e cada vez mais fundamentada em inteligência e sistemas, como forma de se contribuir para a redução do desmatamento. Apontou para a dificuldade



relatada por empresas florestais que trabalham na legalidade com a competição com madeiras que atuam ilegalmente. Por esse motivo, entende que a conservação da floresta nativa passa não só por ações de comando e controle, mas também pelo desenvolvimento de um setor produtivo de bases sustentáveis.

Em síntese, o IBAMA alegou que o desenvolvimento de uma funcionalidade de rastreabilidade no módulo DOF do SINAFLOR seria mais aderentes à busca por uma Administração Pública mais eficiente e eficaz do que a volta a um modelo cartorial de “*double check*”, como pretendem os autores da ação. Por sua vez, a unificação de procedimentos autorizativos, com o incremento de inteligência e funcionalidades de sistema (como no caso da funcionalidade de rastreabilidade do DOF, atualmente em discussão no Ibama), teria a vantagem de simplificar os procedimentos administrativos, com ganhos de capacidade fiscalizatória.

Afirmou que o SINAFLOR já 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; possibilitando a elaboração de diagnósticos do setor e a aplicação de critérios de malha.

O IBAMA sustentou que seriam inverdades na manifestação do MPF, quanto às informações do MapBiomias, a ausência de “*efetiva comparação prévia entre as informações consignadas no próprio DOF e em outros documentos, como nota fiscal e despacho aduaneiro*” e a documentação requisitada para emissão do DOF-Exportação. Também alegou violação ao princípio do promotor natural e a necessidade de o MPF comprovar a legitimidade de todos os procuradores que subscrevem a manifestação.

Posteriormente, em contestação, o IBAMA arguiu preliminar de ilegitimidade ativa da parte autora, ao argumento de as entidades associativas só teriam legitimidade para representar seus filiados judicialmente quando expressamente autorizados, não sendo suficiente previsão estatutária genérica. Arguiu também ausência de interesse-adequação, ao argumento de que a ação coletiva não se presta a formulação de políticas públicas conforme conveniência e oportunidade de seus legitimados e sem respaldo técnico.

Alegou haver primazia do IBAMA na interpretação da legislação, ao argumento de que o controle judicial das normas regulamentares e, especialmente, de normas técnicas, é matéria sensível à separação de Poderes, devendo o Poder Judiciário adotar cautela ao analisar normas que dispõem de critérios técnicos.

Neste particular, o IBAMA sustentou que o Despacho Interpretativo nº7036900/2020-GABIN deixou de exigir a Autorização de Exportação para o comércio exterior de produtos e subprodutos madeiros (à exceção dos arts. 5º e 9º da Instrução Normativa nº 15/2011 e espécies Cites), por considerar suficiente o DOF Exportação ou documento estadual similar, como licença apta a conferir legalidade às cargas.

Asseverou que o despacho nº7036900/2020-GABIN (PA 02001.009271/2020-06) teve por finalidade analisar a caducidade da IN nº15/2011, no que se refere à necessidade de autorização específica para exportação dos produtos e subprodutos



florestais. Acrescentou que, parte do exame foi motivado pela publicação da IN nº21/2014, que institui o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (SINAFLOR). Sustentou que essa alteração não implicou redução da ação fiscalizatória, destacando o impacto positivo do desenvolvimento dos sistemas de informação – SINAFLOR, SISCOMEX, SISCITES e iminente Plataforma de Anuência Única do Brasil (PAU-Brasil) –, sobretudo quanto às atividades de auditoria e inteligência da atuação fiscalizatória.

Ressaltou que os sistemas de tecnologia de informação do SISCOMEX, SISCITES e SINAFLOR estão ainda em vias de integração operacional; mas os procedimentos de controle dos três sistemas já estão integrados na rotina de trabalho. Assim, o IBAMA sustentou que não prosperam os argumentos quanto à não implementação completa do SINAFLOR, porquanto, ainda que inexistente integração operacional direta entre o SINAFLOR e o SISCOMEX, haveria a integração procedimental, conforme afirmado na Nota Técnica nº7/2020/DBFLO.

Segundo o IBAMA, ainda que os autores insistam em suposto prejuízo à fiscalização madeireira – em razão da exigência apenas do DOF Exportação e dispensa da Autorização para Exportação (ressalvados os arts. 5º e 9º da IN 15/2011 e as espécies CITES) – novas funcionalidades do SINAFLOR permitiriam a redução de burocracia sem a perda real de controle das cargas, facilitando a operacionalização de tal controle.

Para tanto, o IBAMA mencionou que a partir das informações constantes da Nota Técnica nº 2/2020/COMEX/CGMOC/DBFLO, a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas e a Diretoria de Proteção Ambiental do IBAMA (responsável pela coordenação, controle e execução das ações federais referentes à fiscalização) teriam demonstrado preocupação com “*ineficiência de aplicação da IN nº 15/2011, sobretudo quanto à análise documental*”.

O IBAMA sustenta que seria “*equivocada*” a tese de que o carimbo presencial no posto aduaneiro seria a única forma de fiscalização do corte e comércio de madeira nativa no Brasil. Entende que, à luz do evidenciado pela Nota Técnica nº24/2020/COFLO/CGMOC/DBFLO, o retorno a uma fiscalização meramente “pro- forma” por meio de carimbo, como pretendem os autores da ação, não apresentaria a efetividade regulatória de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, desconsiderando as vantagens do uso avançado de inteligência de sistemas.

Reiterou os argumentos referentes a ausência de correlação entre o aumento de desmatamento e a suposta redução de fiscalização do IBAMA, bem como da insubsistência dos argumentos expostos pelo MPF. Por fim, aduziu que os atos técnicos do IBAMA gozam de presunção de que são legítimos, verdadeiros e de que buscam a preservação do meio ambiente natural.

Em audiência de justificação realizada em 02 de março de 2021, consignou-se que permanece contenciosa a questão de saber se o despacho interpretativo, impugnado na presente ação civil pública, teria ou não diminuído o nível de proteção do meio ambiente, quanto ao controle dos produtos de origem florestal destinados à exportação. Ademais, por considerar que a matéria dos autos é eminentemente de direito, foi facultado as partes nova oportunidade para juntada de documentos (id. 462903383).



Na sequência, a União informou não ter interesse em juntar novos documentos (id. 478633380) e os autores juntaram dados novos (id. 485995871). O IBAMA juntou a Nota Técnica nº4/2020/CGMOC/DBFLO, a Nota Técnica nº2/2021/CGMOC/DBFLO, o Despacho nº9437881/2021-CGMOC/DBFLO, o Despacho no 9493494/2021-NUFIS-PA/DITEC-PA/SUPES-PA, além de tabelas contendo os dados de exportação de produtos florestais extraídos do DOF (id. 497094872). O MPF também juntou documentos (id. 529300356).

Os autores reiteraram seus argumentos e requereram a procedência dos pedidos (id. 850937073). De maneira semelhante, o IBAMA reiterou “*os termos das manifestações anteriores, requer a total improcedência dos pedidos formulados na inicial, com a condenação dos autores nos consectários legais inerentes a sucumbência*” (id. 953107668).

Em alegações finais, a União reiterou sua ilegitimidade passiva, sustentando ausência de responsabilidade civil, ao argumento de que todos os atos relatados na inicial emanaram de Autarquia Federal, a qual os produziu dentro do âmbito de sua competência, com o fim de cumprimento de sua missão institucional - a defesa da regularidade do Despacho no 7036900/2020-GABIN. Acrescentou que eventual restabelecimento dos termos da IN nº15/2011 ou mesmo a abstenção da edição de ato semelhante está inserida na atribuição do IBAMA, não competindo à União tal mister (id. 988115183).

O IBAMA informou a publicação, no Diário Oficial da União nº59 de 28 de março de 2022, da **Instrução Normativa nº8/2022**, que estabeleceu os procedimentos para autorização de exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas, visando complementar, relativamente ao controle de exportação de cargas de madeira nativa no âmbito do Ibama, a Instrução Normativa nº21, de 24 de dezembro de 2014, a Instrução Normativa nº17, de 1º de dezembro de 2021, e a Portaria nº8, de 3 de janeiro de 2022 (id. 1012111756).

A autarquia ré asseverou que após ser cientificada da prolação da decisão do Ministro Alexandre de Moraes do Supremo Tribunal Federal, no bojo da Petição 8.975, busca envidar esforços com o intuito de restabelecer os plenos efeitos da IN nº15/2021, de modo a cumprir a determinação judicial. Por fim, sustentou haver perda do objeto da presente demanda, tendo em conta a revogação do normativo anterior e a inauguração de um novo marco regulatório (Instrução Normativa nº8/2022), que revogou a IN nº15/2011.

É o relatório. **DECIDO.**

A presente ação versa controle judicial de legalidade de atos e decisões administrativas do IBAMA, dotados de “natureza normativa” e voltados à **regulação os procedimentos de controle, fiscalização e autorização da exportação de madeira brasileira.**



A matéria é fático-jurídica, tendo sido juntado aos autos um complexo acervo documental, que inclui, dentre outros: Ofício Conjunto CONFLORESTA e AIMEX nº001/2020 (id. 250133439); Despacho nº 7036900/2020-GABIN (id. 250133440, pág. De 01 a 11), da lavra do então Presidente do IBAMA, Sr. Eduardo Fortunato Bim; Nota Informativa nº 2957342/2018-COMEX/CGMOC/DBFLO, de 01 de agosto de 2018 (id. 260206382, pág. 09 a 10); Nota técnica nº02/2020/CGMOC/DBFLO (id. 250133439, pág. 19 a 21); Nota técnica nº03/2020/DBFLO (id. 250133439, pág. 23 a 31 e id. 260206382); Nota Técnica nº 4/2020/DBFLO (id. 260206382); Nota Técnica nº 5/2020/DBFLO (id. 260206382); Nota Técnica nº 7/2020/DBFLO (Id. 260206382, pág. 11 a 23); Nota Técnica nº 9/2020/DBFLO (id. 286561865); Nota Técnica nº 24/2020/COFLO/CGMOC/DBFLO (id. 260206382); Nota Técnica nº 2/2020/COMEX/CGMOC/DBFLO (id. 260206382; Portaria nº 669, de 19 de março de 2021 (id. 485995878); Ofício-Circular nº 39/2021/GABIN (id. 485995883); Nota Técnica nº 4/2020/CGMOC/DBFLO (id. 497094879 e id. 953107669); Nota Técnica nº 2/2021/CGMOC/DBFLO (id. 497094879); Despacho nº 9437881/2021-CGMOC/DBFLO (id. 497094879); Despacho nº9493494/2021-NUFIS-PA/DITEC-PA/SUPES-PA (id. 497094879); Despacho nº 10022912/2021-CNPSA/SIAM (id. 567272359); Portaria nº 8, de 3 de janeiro de 2022 (id. 953107669, pág. 18 a 20); Portaria nº 46, de 6 de janeiro de 2022 (id. 953107669, pág. 21); Instrução Normativa nº7 de 21 de fevereiro de 2020, (id. 260206382, pág. 03 e seguintes); Nota Técnica nº 2/2018/COMEX/CGMOC/DBFLO (id. 953107669); Nota técnica nº 5/2020/DBFLO (id. 953107669); Parecer nº 00010/2020/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (id. 953107669); e Nota técnica nº 4/2021/DBFLO (id. 953107669).

Em apertada síntese, a presente ação tem por pretensões o reconhecimento de nulidade do despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, do IBAMA; que o IBAMA e a União se abstenham de emitir ato normativo de conteúdo semelhante ao despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, em especial no que tange à exigibilidade da autorização prévia para exportação de madeira nativa, nos moldes da na IN nº15/2011; e a condenação do IBAMA e da União Federal em obrigações de fazer, consistentes em adotar todas as medidas necessárias a tornar exigível a autorização para exportação de madeira nativa, por procedimentos de efetivo controle, monitoramento e fiscalização da exportação da madeira nativa, inclusive mediante inspeção física, ainda que por amostragem.

Tanto o IBAMA, quanto a União, contestaram os pedidos, apresentando preliminares e teses diversas, que serão abaixo analisadas, em cotejo com toda a discussão de fato e de direito, bem como à luz dos documentos que constam dos autos.

1. Rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa.

Estabelece o art. 5º da Lei nº 7.347/85 que os legitimados para propor a ação principal e ação cautelar são: *"I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos*



direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (alínea com redação dada pela Lei nº13.004/2014).

A regra do art. 5º, inciso V, alíneas “a” e “b” da LACP tem por finalidade assegurar representatividade adequada à tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Isso porque, em se tratando de legitimação extraordinária para a tutela de interesses difusos e coletivos (substituição processual), é necessário constatar aptidão jurídica, técnica e científica para discussão de direitos difusos e coletivos, sob pena de vulnerar a garantia do devido processo legal dos verdadeiros titulares dos interesses em discussão (a coletividade substituída).

Em síntese, é necessário que associação autora demonstre sua aptidão e adequada representatividade para a representação dos interesses em discussão, o que é feito mediante prova de pertinência temática com a matéria discutida.

Assim, além da exigência de sua constituição, na forma da lei, pelo prazo mínimo de um ano, a associação deve incluir, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Nesse sentido, é a jurisprudência do TRF1ª Região:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. ASSOCIAÇÃO. REQUISITOS. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. FINALIDADE AMPLAMENTE GENÉRICA PREVISTA NO ESTATUTO SOCIAL. RECURSO DESPROVIDO. SENTENÇA EXTINTIVA MANTIDA. 1. O manejo de ação civil pública por associação, em regime de substituição processual, tem como um dos requisitos a pertinência temática. Além da exigência de sua constituição, na forma da lei, pelo prazo mínimo de um ano, a associação deve incluir, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, nos termos do art. 5º, V, b, da Lei 7.347/85. 2. A finalidade genérica da associação prevista em seu estatuto social, abarcando integralmente o objeto da ação civil pública previsto no art. 1º da Lei 7.347/85, não satisfaz o requisito da legitimidade ativa, que é exigido para se propor demandas desse tipo. As associações civis necessitam ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo, sob pena de admitir-se a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade adequada do grupo lesado. Desse modo, diante da ausência da pertinência temática, a autora não detém legitimidade para propor esta ação coletiva. 3. Apelação da autora a que se nega provimento. Sentença mantida em razão da ilegitimidade ativa. (TRF-1 - AC: 00345361820044013400, Relator: Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, Data de Julgamento: 07/03/2018, quinta turma, Data de Publicação: 25/04/2018).



A ação foi proposta pelo Instituto Socioambiental – ISA, Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA e Greenpeace Brasil.

Consoante id. 250133436, o **Instituto Socioambiental – ISA** constitui associação sem fins lucrativos, fundada em 1994, que tem dentre seus objetivos a **defesa do meio ambiente e dos direitos humanos**; estimular o desenvolvimento socioeconômico através da gestão democrática e ecologicamente sustentável dos recursos naturais; estimular a manutenção da diversidade cultural e biológica; promover e realizar pesquisas para projetos de defesa do meio ambiente; estimular o aperfeiçoamento e cumprimento da legislação dos fins acima; dentre outras finalidades, elencadas no art. 2º, alíneas “a” a “h” de seu Estatuto Social.

Por seu turno, a **Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA**, por seu turno, também constitui associação sem fins lucrativos, que tem dentre seus objetivos “*promover a proteção do meio ambiente*”, inclusive mediante acompanhamento “*junto ao Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Assembleia Distrital e Câmaras Municipais o trâmite de todos os projetos de leis ambientais, inclusive manifestando posição da entidade, quando oportuna*” (artigo 3º do seu Estatuto, no id. 250133437), para além de outras ações que sejam compatíveis com o seu objetivo geral (art. 4º).

Por fim, o **Greenpeace Brasil** é associação civil sem fins lucrativos, fundada em 20 de setembro de 1990, com um rol extenso de objetivos relacionados ao objetivo central (art. 3º, *caput*) de “*promoção e preservação da natureza e do meio ambiente, em geral, incluindo a flora, a fauna e os recursos naturais não renováveis*”, podendo desempenhar atividades relativas à pesquisa e monitoramento científico, “*promoção para adoção e efetiva aplicação de legislação pertinente e procedimentos judiciais e administrativos conexos*”, “*promover ação civil pública e outras iniciativas judiciais ou extrajudiciais com a finalidade de pleitear seus objetivos*” relativos à proteção do meio ambiente, dentre outros (id. 250133438).

As associações da sociedade civil autoras juntaram aos autos estatutos associativos, atas de assembleias e reuniões, bem como procurações correlatas, estando atendidos os pressupostos de capacidade de ser parte, estar em juízo e capacidade postulatória (art. 5º, inciso V da Lei nº 7.347/85 c/c art. 103 do CPC).

Ao contrário do que afirma o IBAMA, **estão preenchidos os requisitos legais para reconhecer legitimidade ativa para propositura da presente ação coletiva, porquanto satisfeito o pressuposto de representatividade adequada**. Neste particular, as autoras estão constituídas há mais de década e possuem a finalidade institucional de proteção ao meio ambiente, o que inclui a temática da eficaz aplicação da lei e adequada efetividade do poder de polícia ambiental a cargo do IBAMA, sobretudo quando tais políticas públicas se voltam ao combate ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica.

A presente ação civil pública não se volta à defesa de interesses próprios dos



associados (grupo definido e determinado), razão pela qual não há que se falar em autorização de cada filiado/associado.

Aqui há uma distinção a ser feita. Quando determinada associação propõe ação para tutela dos interesses próprios de seus associados, será exigida a autorização a que se refere o art. 5º, XXI da CRFB, por se tratar de legitimação ordinária, ou seja, representação processual (arts. 18, 70 e 75 do CPC).

Contudo, quando determinada associação propõe ação civil pública, na condição de verdadeiros substitutos processuais da coletividade (sociedade em geral), para tutela de direitos difusos e coletivos indisponíveis, estar-se-á diante de típica legitimação extraordinária para a tutela de direitos difusos e coletivos (art. 5º, inciso V, alíneas “a” e “b” da Lei nº7347/1985). Neste sentido é o julgado do STJ no REsp 1.993.506.

Os objetivos e finalidades associativas das autoras guardam **pertinência temática com o objeto da presente demanda**. Corroboram esta assertiva a circunstância de que alguns dos autores figuraram como *amicus curiae* nos autos da ADPF nº760, que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal^[1], que discutiu a inconstitucional omissão e insuficiência governamental no combate ao desmatamento da Floresta Amazônica, que implica em violação ao dever fundamental de proteção ambiental. A intervenção de terceiros, neste caso, se deu por incidência do art. 7º, §2º da Lei nº9.868/1999.

Para que fossem admitidos, além da relevância da matéria, foi expressamente reconhecida a pertinência temática da discussão da ADPF nº760 com os fins associativos, pressupondo o reconhecimento de aptidão jurídica, técnica e científica para discussão de questões relativas ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e sadio (art. 225 da CRFB)

Em síntese, a discussão destes autos se volta à questão de saber se o despacho interpretativo de normas regulamentares e respectivos procedimentos de fiscalização da madeira destinada à exportação são suficientes ou insuficientes para conter a exploração de desmatamento que se testemunhou nos últimos anos, à luz das exigências legais vigentes. Esta temática guarda relação direta com os fins estabelecidos nos referidos estatutos associativos, pelo que **deve ser afastada a preliminar de ilegitimidade ativa**.

2. Rejeito da preliminar de ilegitimidade passiva da União.

A União arguiu ilegitimidade passiva, ao argumento de que os atos questionados emanaram do IBAMA, que os produziu dentro do âmbito de sua competência administrativa, objetivando o cumprimento de sua missão institucional, motivo pelo qual entende que a defesa da regularidade do Despacho nº 7036900/2020-GABIN e dos atos de eventual restabelecimento dos termos da IN nº 15/2011 são de exclusiva atribuição do IBAMA.

Não prospera a preliminar, segundo as premissas jurídicas que seguem.



Primeiramente, os autores apresentaram pedido expresso de condenação do IBAMA e da União Federal em obrigação de não fazer, consistente em se abster de emitir outro ato normativo de conteúdo semelhante ao despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, em especial que negue a prevalência da legislação já em vigor quanto à fiscalização por parte do IBAMA de todos os atos relativos à exportação de madeira nativa, notadamente no que tange à exigibilidade da autorização para exportação de madeira nativa prevista pela IN nº15/2011.

Em segundo lugar, ainda que o despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN e normas de regulação do setor madeireiro (v.g. IN's nº15/2011, 21/2014 e 08/2022) tenham emanado do IBAMA, a possibilidade de que a União possa assumir para si a regulação do setor decorre da disposição expressa do art. 2º, inciso II da Lei nº7.735/1989, que criou a autarquia federal IBAMA.

Instruções normativas são provimentos executivos cuja normatividade se sujeita diretamente aos atos normativos primários (leis complementares e ordinárias, medidas provisórias, e demais fontes primárias elencadas no art. 59 da CRFB). Logo, instruções normativas derivam de uma competência normativa própria ou delegada, de órgãos reguladores, para complementar lei em sentido estrito, ou para complementar outras fontes normativas secundárias, a exemplo de decretos. Trata-se, portanto, de fonte normativa secundária e complementar às fontes previstas no art. 59 da CRFB.

Não custa lembrar que a União detém competência concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI do art. 24 da CRFB) bem como sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (inciso VIII do art. 24 da CRFB).

Ainda que o IBAMA detenha competência para regulação e controle do setor de exportação da madeira e demais produtos florestais (Portaria nº92 de 14 de setembro de 2022 - Regimento Interno do IBAMA, com destaque aos artigos 2º e 9º), não se descarta que a União, através do Ministério do Meio Ambiente, possa estabelecer parâmetros normativos e diretrizes capazes de se sobrepor à temática em discussão, na forma do art. 24, incisos VI e VIII da CRFB; art. 2º, inciso II da Lei nº7.735/1989; bem como na forma do art. 11 da Lei nº9.784/1999, em termos:

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos. (destaquei)

Aqui fica patente que os órgãos da União podem avocar, a qualquer momento, competências normativas e regulatórias que lhes são próprias, ou estabelecer diretrizes regulatórias capazes de se sobrepor à matéria das instruções normativas que estão sob questionamento, na forma das normas constitucionais e legislação acima citada.

Igualmente evidenciado que o pedido de condenação em obrigação de não fazer, consistente em abstenção quanto à diminuição dos níveis de proteção e controle do



setor madeireiro, seja quanto às normas regulamentares, seja quanto à efetiva implementação de ações de comando e controle, se volta também para a União, enquanto ente político central.

Por estas razões, **rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva da União.**

3. Rejeito a preliminar de ausência de interesse-inadequação da via eleita.

O IBAMA arguiu preliminar de ausência de interesse-adequação, ao argumento de que a ação coletiva não se presta a formulação de políticas públicas conforme conveniência e oportunidade de seus legitimados e sem respaldo técnico. Ocorre que **a ação civil pública é instrumento processual adequado à tutela do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado contra danos e riscos de danos**, na forma do art. 1º, inciso I da Lei nº7.347/85, ainda que a efetiva tutela jurisdicional implique reconhecer ilegalidade e nulidade do despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN.

Aliás, o **meio ambiente saudável e equilibrado é um direito humano que condiciona a fruição de outros direitos humanos**, dentre os quais se destacam os direitos à vida digna e à saúde. Expressamente previsto no art. 225 da CRFB, trata-se de **direito fundamental de natureza difusa e intergeracional**, criando para o Estado e para a sociedade o inarredável **dever de proteção indisponível e fundamental**, razões pelas quais impõe-se ao Poder Judiciário garantir sua tutela contra lesão ou ameaça de lesão (art. 5º, inciso XXXV da CRFB, bem como art. 3º, *caput* do CPC).

Ao se discutir decisões administrativas, falhas regulatórias e controle deficiente do setor econômico dedicado à exploração de recursos florestais, estamos a tratar de mecanismos para prevenção e repressão ao desmatamento e à degradação da Floresta Amazônica e, por consequência, prevenção ou reparação de lesões a direitos humanos que impactam não apenas integridade ecossistêmica da Amazônia, mas direitos de presentes e futuras gerações, de viver de forma digna e em harmonia com a preservação da floresta como a conhecemos.

A ação civil pública é meio necessário e adequado para controle de legalidade de atos, procedimentos e decisões administrativas que possam repercutir na interpretação de normas de regulação do setor madeireiro, cuja inadequação e ineficiência sejam capazes de lesionar ou ameaçar de lesão o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado (art. 5º, XXXV da CRFB). Logo, caracterizado o interesse na discussão.

O binômio necessidade-adequação da via eleita também está presente na necessidade de prevenção e eventual reparação de lesão a quaisquer atos e procedimentos capazes de comprometer a integridade ecossistêmica da Floresta Amazônica, enquanto patrimônio nacional sujeito a proteção fundamental (art. 225, §4º da CRFB).

Consoante relatório acima, os autores pretendem o reconhecimento de



nulidade do despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, sob os argumentos de que o despacho contrariou pareceres técnicos no sentido de que a IN nº15/2011, que ofereceria melhores condições de efetivo controle e fiscalização da madeira destinada à exportação. Essa análise implica reconhecimento de ilegalidade por vício de motivação do despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN.

Está em discussão a suposta diminuição do nível de proteção e redução dos mecanismos de fiscalização e controle dos recursos florestais que saem do país em direção ao mercado internacional de madeira, instaurada pelo despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN e pelos procedimentos fiscalizatórios inaugurados pelo mesmo. Esta suposta redução no controle estaria concorrendo para o recrudescimento do mercado ilícito de madeira[2] que ameaça a integridade ecossistêmica da Floresta Amazônica.

Saber se o entendimento inaugurado pelo despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN está ou não eivado de nulidades técnicas e ilegalidades, se a respectiva motivação desrespeitou ou não pareceres técnicos do IBAMA e, ainda, saber se a dispensa dos procedimentos da IN nº15/2011 diminuíram ou não o nível de controle e proteção ambiental no setor de exportação madeireira, são todas questões que guardam relação direta com o imperativo constitucional de proteção eficiente do meio ambiente contra a exploração predatória e ilegal de madeira, o que certamente implica degradação florestal no bioma Amazônia (art. 225, §1º, incisos V e VII da CRFB).

Qualquer ação civil pública que se proponha a controlar a legalidade e constitucionalidade de decisões administrativas na interpretação de regulação ambiental – capaz de influir, mesmo que indiretamente, no recrudescimento de desmatamentos e degradação florestal –, implica em tutelar o direito aos processos ecológicos essenciais da Floresta Amazônica, sua integridade e seus imprescindíveis serviços ecossistêmicos.

Segundo o art. 4º da Lei nº 7.347/85, “*poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*”.

A ação civil pública também comporta o controle difuso de constitucionalidade, como causas de pedir voltada ao reconhecimento de nulidade do despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, por violação ao princípio da proibição do retrocesso ambiental. Assim, a discussão toma por referência decisão administrativa, que se constitui na causa de pedir da tutela jurisdicional, para retomada da aplicação do modelo regulatório da IN nº15/2011, pelo IBAMA.

A presunção de legitimidade, legalidade e veracidade de atos administrativos possui natureza relativa, que pode ser desconstituída, quando demonstrados vícios técnicos do ato administrativo, ou mesmo quando constatada inconstitucionalidade e ilegalidades do ato, consoante doutrina e jurisprudência pacífica neste sentido (STJ no REsp nº1837775 PB 2019/0273485-4, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 02/02/2021, Segunda Turma, DJe 10/02/2021).



Convém destacar que a discricionariedade e conveniência de atos e decisões administrativas de natureza normativa não impedem o controle de legalidade a que se sujeita o Poder Público, mormente quando o mérito administrativo implicar grave violação a direitos fundamentais. Neste sentido, a **discricionariedade administrativa deve ser exercida dentro de limites estabelecidos por normas constitucionais e infraconstitucionais, para a prática de atos que estejam sempre alinhados com o interesse público** (finalidade primeira do ato administrativo).

Assim, **discricionariedade administrativa que se traduz em “mérito do ato administrativo” jamais poderá esvaziar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e sadio, pelo que atos e decisões administrativas se sujeitam ao dever de proteção eficiente**, não podendo distanciar-se do dever de proteção ambiental impostos pelo ao Estado pelo art. 225, §1º, incisos V e VII da CRFB.

Acerca da separação entre os Poderes da República, quando do julgamento da ADPF nº760, da relatoria da Ministra Carmem Lúcia, o STF fez consignar que *“O dever constitucional de proteção ao meio ambiente reduz a esfera de discricionariedade do Poder Público em matéria ambiental, pois há uma imposição de agir a fim de afastar a proteção estatal deficiente e a proibição do retrocesso. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente configura inconstitucionalidade, autorizando a intervenção judicial”*.

Em síntese, o **Poder Público não está imune a controle judicial os atos e decisões administrativas que possa incorrer em proteção deficiente do meio ambiente, ou diminuição dos níveis de proteção e controle madeireiro, e com maior razão a proteção da Floresta Amazônica, enquanto ecossistema de relevância singular para o desenvolvimento sustentável do país e ao cumprimento de compromissos para mitigar e adaptar a crise climática – esta que já dá sinais inequívocos de seu poder de desestruturação de sociedades e economias inteiras, exacerbando desigualdades e injustiças sociais que devem ser combatidas por todos.**

Pelos fundamentos acima, deve ser **rejeitada a preliminar de ausência de necessidade-adequação da via eleita.**

4. Rejeito a arguição de violação do princípio do promotor natural.

Primeiramente, o MPF atua no feito na condição de fiscal da lei (“custos legis”), por força do art. 5º, §1º da Lei nº7.347/1985, que determina que *“o Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei”*. Logo, não atua como parte proponente da ação coletiva, mas como interveniente.

Por seu turno, o princípio do promotor natural encontra respaldo no art. 5º, inciso LII, da Constituição Federal, segundo o qual *“ninguém será processado nem sentenciado pela autoridade competente”*. Assim, o promotor natural é aquele previamente investido e designado para o cargo, segundo critérios legais, não se admitindo a designação seletiva ou casuística de “acusador de exceção”.

Como dito acima, o princípio vem sendo adotado nas esferas cível e criminal,



com vistas a evitar atuações que se afastem da necessária independência funcional e impessoalidade que regem a função (art. 127, §1º da CRFB).

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu o princípio, que teria por finalidade evitar designações casuísticas capazes de contaminar a atuação impessoal e técnica dos agentes públicos, efetuadas pela chefia da instituição (HC 67.759/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. em 06/08/1992). Contudo, o princípio admite flexibilização, conforme reconhecido pelo próprio STF, senão vejamos:

O Procurador-Geral de Justiça poderá, com a concordância do Promotor de Justiça titular, designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele. Não violação do princípio do promotor natural (HC 103.038, 2ª Turma, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 11/10/2011).

Em período mais recente, o Superior Tribunal de Justiça seguiu o mesmo entendimento, no sentido de não configurar violação ao princípio do promotor natural a atuação do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), desde que exista solicitação ou anuência do promotor de justiça inicialmente responsável pelo caso (AgRg no RHC n. 147.951/MG, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, julgado em 27/9/2022, DJe de 10/10/2022).

Esse posicionamento prestigia a unidade e indivisibilidade do Ministério Público, princípios institucionais alçados ao patamar constitucional (art. 127, § 1º, CF/88) e reproduzidos na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (art. 1º, parágrafo único da Lei n.º 8.625/93).

Deveras, o Ministério Público é uno, pois caracteriza uma só instituição, e indivisível, uma vez que um membro pode substituir outro, sem solução de continuidade da atividade ministerial. Tais princípios institucionais já são, por si só, limites claros ao princípio do promotor natural.

Seguindo os entendimentos jurisprudências vigentes, a alegação do IBAMA de violação ao princípio do promotor natural não se sustenta, pois o multicitado princípio comporta flexibilização, inclusive na seara criminal, cujas restrições processuais tendem a ser mais rigorosas do que na esfera cível.

Ademais, os procuradores que subscrevem as manifestações no presente caso já atuam em várias outras ações cíveis civis públicas e criminais em trâmite neste Juízo, pelo que se pode concluir que integram a carreira do MPF e estão designados para atuar no Amazonas.

Dessa maneira, não havendo violação ao princípio do promotor natural, **rejeito a preliminar.**

5. Persistência de interesse no julgamento do mérito.



Durante a tramitação da presente ação civil, no ano de 2022, foi publicada a instrução normativa nº08 de 08/03/2022, que revogou a instrução normativa nº15/2011 (art. 9º da IN nº08/2022).

Aberta oportunidade para as partes dizerem se persistia interesse no julgamento de mérito ou se caracterizada a perda superveniente de interesse de agir, os réus entenderam que a mais recente instrução normativa reproduz exigências da IN nº15/2011, pelo que pugnou extinção do feito, pela perda superveniente de interesse.

Já os autores insistem que persiste o interesse no julgamento do mérito (id. 1135064774), para que haja **reconhecimento judicial de nulidade do despacho interpretativo nº 7036900/2020-GABIN, com cassação de todos os seus efeitos**. Os autores destacaram que não houve revogação formal do despacho, a causar incerteza na esfera administrativa de fiscalização e julgamento. Acrescentou que o despacho interpretativo projeta seus efeitos também sobre a nova instrução normativa, dando azo a questionamentos acerca de sua caducidade e obsolescência, inclusive com efeitos retroativos à entrada em vigor da IN nº21 de 26/12/2013. Neste particular, foi consignado em termos:

“O presente alerta sobre a manutenção dos efeitos do Despacho Interpretativo no período apontado, além de colocar uma “pá de cal” sobre a alegação de perda de objeto, possui implicações extremamente relevantes, pois são justamente esses efeitos que respaldam a legalização de madeiras desprovidas da necessária autorização de exportação entre o 26 de dezembro de 2013 e 28 de março de 2022, com consequências, inclusive, sobre operações relevantes realizadas pelo Ibama e pela Polícia Federal nos últimos oito anos.

Evidentemente, são inúmeros os casos que poderiam ser citados. Entre eles, vale destacar que o Supremo Tribunal Federal apreciou, recentemente, fraudes significativas em relação à exploração da madeira nativa. No caso da PET nº 8.975, o e. Ministro relator, Alexandre de Moraes, suspendeu os efeitos do Despacho Interpretativo debatido nos presentes autos e aplicou medidas cautelares contra autoridades ambientais, inclusive o afastamento do presidente do Ibama por 90 (noventa) dias. O caso versou sobre a Operação Akunduba, conduzida pela Polícia Federal, que constatou, entre outros fatos, cerca de três mil cargas de madeira nativa do Pará irregularmente exportadas a diversos países sem qualquer fiscalização ou verificação de regularidade, implicando milhares de autuações, que deixaram de ser realizadas ou foram anuladas”.

Com razão os autores.

A presente ação civil pública é clara em questionar a legalidade e validade do despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, com reconhecimento formal de nulidade e cassação de seus efeitos *ex tunc*. Tanto assim que apresentaram pedido de tutela de urgência neste sentido.

De fato, a extinção do feito sem resolução de mérito deixa pairar dúvidas



sobre a caducidade do inteiro teor da IN nº15/2011, hoje sucedida pela IN nº08/2022, já que as premissas de fato e de direito do despacho administrativo eram no sentido de suficiência da IN nº21/2014, para fins de controle da madeira para fins de exportação.

Dessa feita, **REJEITO** a tese de perda superveniente de interesse, reconhecendo que persiste interesse no enfrentamento do mérito, acerca do controle de legalidade e constitucionalidade do despacho administrativo, pelo que passo à análise de mérito.

6. Mérito.

Os autores pretendem o reconhecimento de nulidade do despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, que considerou a caducidade da IN IBAMA nº15/2011, o que resultaria, segundo os autores, em fragilização dos mecanismos de controle e fiscalização na exportação de madeira. Referido despacho interpretativo teria resultado em dispensa da autorização de exportação de madeira previamente à efetiva saída do produto florestal do território nacional, licença essa regida pela mencionada IN nº15/2011.

Para fins de controle de legalidade de atos e decisões normativas que guardam relação direta com deveres legais impostos à União e ao IBAMA, relativos ao controle dos produtos florestais, em cumprimento a deveres legais estabelecidos nos artigos 35 a 37, ambos do Código Florestal, que transcrevo parcialmente:

*“Art. 35. O controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos ou subprodutos florestais **incluirá sistema nacional que integre os dados dos diferentes entes federativos**, coordenado, fiscalizado e regulamentado pelo órgão federal competente do Sisnama. [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\)](#).”*

(...)

*Art. 36. O transporte, por qualquer meio, e o armazenamento de madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos florestais oriundos de florestas de espécies nativas, para fins comerciais ou industriais, requerem **licença do órgão competente do Sisnama**, observado o disposto no art. 35.*

*§ 1º **A licença prevista no caput será formalizada por meio da emissão do DOF**, que deverá acompanhar o material até o beneficiamento final.*

§ 2º Para a emissão do DOF, a pessoa física ou jurídica responsável deverá estar registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, previsto no [art. 17 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981](#).

§ 3º Todo aquele que recebe ou adquire, para fins comerciais ou industriais, madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos de florestas de espécies nativas é obrigado a exigir a apresentação do DOF e munir-se da



via que deverá acompanhar o material até o beneficiamento final.

§ 4º No DOF deverão constar a especificação do material, sua volumetria e dados sobre sua origem e destino.

§ 5º O órgão ambiental federal do Sisnama regulamentará os casos de dispensa da licença prevista no caput. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

Art. 37. O comércio de plantas vivas e outros produtos oriundos da flora nativa dependerá de licença do órgão estadual competente do Sisnama e de registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, previsto no [art. 17 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981](#), sem prejuízo de outras exigências cabíveis.

*Parágrafo único. A **exportação de plantas vivas e outros produtos da flora dependerá de licença do órgão federal competente do Sisnama, observadas as condições estabelecidas no caput**”.*

A lei é clara em instituir um sistema nacional de controle madeireiro (hoje denominado SINAFLOR), com vistas a **integrar dados** dos diferentes entes federados (art. 35 do Código Florestal e art. 1º da IN nº21/2014), compilando informações do produto, seu local de origem, transporte, dentre outros dados capazes de detalhar a cadeia produtiva; para fins de emissão do documento de origem florestal (DOF) (art. 36, *caput* e §1º do Código Florestal e art. 2º da IN nº21/2014).

Em complemento ao controle interno da cadeia produtiva do setor madeireiro, o Código Florestal é categórico em exigir que compete ao órgão federal SISNAMA (hoje, incumbência do IBAMA enquanto órgão executivo do sistema) a emissão de **licença para fins de exportação**, nos exatos termos do parágrafo único do art. 37 da Lei nº12.651/2012.

Em resumo, a lei instituiu uma licença de caráter nacional (DOF) para controle do setor madeireiro (artigos 35 e 36 da Lei nº12.651/2012) e, em complemento a esse controle, previu licença para fins de exportação junto ao “*órgão federal competente do Sisnama*” (art. 37, parágrafo único da Lei nº12.651/2012), independentemente do nome dado a esta licença, como **imperativo de controle efetivo do produto madeireiro que sai do território nacional**.

Para fiel cumprimento dos dispositivos acima, o IBAMA editou normas diversas, regendo cadastros, autorizações e fiscalização da matéria. Dentre as normas editadas, as instruções normativas nº15/2011 e 21/2014 (esta última, substituindo, na íntegra, a redação da IN nº21/2013, editada um ano antes) se destacam, em termos:

i. IN nº15 de 06/12/2011, que tem por finalidade “**estabelecer os procedimentos para exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas**” (art. 1º, *caput* da instrução normativa);



ii. IN nº21 de 23/12/2014, que teve por finalidade “**Instituir o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais - Sinaflor**, em observância ao disposto no art. 35 da Lei nº 12.651, de 2012, **com a finalidade de controlar a origem da madeira**, do carvão e de outros produtos e subprodutos florestais e **integrar os respectivos dados dos diferentes entes federativos**” (consoante art. 1º da própria IN).

Uma primeira leitura deixa evidente que as **referidas instruções normativas foram editadas com finalidades distintas e complementares**. A IN nº21/2014 institui o SINAFLOR e regulamenta o controle de origem dos produtos florestais no território nacional, até o momento anterior à sua saída, conforme interpretação conjunta dos artigos 58 *caput* e 61, §4º da IN nº21/2014, que tratam da exportação (DOF exportação), em termos:

*“Art. 58. Para o produto florestal de origem nativa objeto de operações de comércio exterior, será obrigatoriamente emitido DOF específico para essa finalidade, denominado **DOF de Exportação** ou de Importação, respectivamente, **para o acobertamento de transporte realizado até o terminal alfandegado de internacionalização da carga ou a partir do ponto de nacionalização.**”*

(...)

*Art. 61. Os produtos florestais nativos destinados à exportação deverão estar acompanhados de **DOF de Exportação desde o pátio de origem até o terminal alfandegado onde será processado o despacho aduaneiro de exportação.**”*

(...)

*§ 4º **Após o efetivo desembaraço aduaneiro e embarque internacional da carga, o exportador deverá registrar a exportação do produto em transação específica do Módulo de Utilização de Recursos Florestais do Sinaflor, mediante informação do número e data do Despacho de Exportação da Receita Federal (DE), no prazo de 10 (dez) dias a contar do informe de chegada da carga ao terminal alfandegado a que se refere o § 3º deste art., sob pena de bloqueio da emissão de novo DOF de Exportação enquanto persistir a pendência. (Redação dada pela Instrução Normativa 9, de 12 de dezembro de 2016)**”.* Destaquei.

Pela sistemática do DOF exportação, o agente exportador deve alimentar o SINAFLOR com informações **até o “terminal alfandegado”**, onde será submetido a procedimento de desembaraço aduaneiro perante a Receita Federal do Brasil, cujo despacho DU-e será informado no SINAFLOR (informação de número e data do despacho de exportação pela Receita Federal).



Já os procedimentos e exigências da IN nº15/2011 complementavam o rito de fiscalização, especificamente para fins de saída da mercadoria do território nacional, com **mecanismos, procedimentos e controles adicionais**.

É digno de nota que as fiscalizações de exportação efetuadas pela Receita Federal do Brasil e IBAMA possuem natureza distinta, uma de fins tributários e outra ambiental, em estrito cumprimento às leis que regem a atuação de órgãos e autarquias federais encarregadas de poder de polícia, em suas esferas de competência administrativa. Tanto assim que o SISCOMEX opera controle fiscal, ainda que possam conter, em seu banco de dados, informações sobre números de documento de origem florestal e outras informações, próprias do esforço para integração de dados pelos órgãos de fiscalização.

Como dito, a IN nº15/2011 foi editada para regular a exportação de produtos madeireiros (art. 1º), quando instituiu procedimentos de controle de produtos florestais, para fins de sua liberação e saída do território nacional: *“Art. 2º Esta Instrução Normativa se aplica à exportação dos produtos e subprodutos madeireiros de origem nativa, obrigados a controle em território nacional pela legislação Federal pertinente, os quais dependerão de autorização do Ibama no local de exportação”*.

Como se pode observar, a IN nº15/2011 condicionava a saída de madeira para exportação à prévia autorização de exportação de madeira (art. 2º da IN nº15/2011), com **exigência de apresentação de documentação para análise**; ao passo que a IN nº21/2014 traz obrigações próprias do sistema de documento de origem florestal (DOF), de fluxo no território nacional, do local onde extração do produto florestal (art. 31 e seguintes da IN nº21/2014) até o momento anterior ao seu desembarço aduaneiro no terminal alfandegado (art. 61, *caput* da IN nº21/2014).

Há uma significativa diferença e inegável relação de complementaridade, entre os sistemas autodeclarado (próprio do sistema DOF) e a sistemática própria da exportação, que complementa os trâmites de fiscalização com existência de apresentação de documentação pelo interessado, bem como dados adicionais, para registro, conferência e eventual verificação amostral, para fins de exportação.

A dinâmica de aplicação das referidas instruções normativas foi objeto de extensa análise por documentos técnicos do próprio IBAMA, senão vejamos.

Constam dos autos ofício Conjunto CONFLORESTA e AIMEX nº001/2020 (id. 250133439), contendo requerimento administrativo *“a imediata edição de ato normativo declarando a caducidade da IN IBAMA nº15/2011 no que se refere à necessidade de autorização específica para exportação dos produtos e subprodutos florestais de origem nativa em geral, considerando a sua revogação tácita a partir da publicação da IN IBAMA 21/2014 que institui o SINAFLO, de modo a tornar clara a inexigibilidade da autorização nos casos em que o DOF/GF Exportação acompanhavam ou acompanham as remessas de madeira”*.

Ficou demonstrado que as associações que atuam no segmento econômico de exportação de madeiras postularam o reconhecimento de caducidade da IN nº15/2011, por entenderem suficientes os procedimentos da IN nº21/2014.



A análise do pedido administrativo que culminou no despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN (id. 250133440) foi precedido de notas técnicas e pareceres que constam dos autos, dentre os quais alguns se destacam, evidenciado o **vício de motivação no despacho interpretativo questionado**.

A Nota Técnica nº2/2020/CGMOC/DBFLO (processo nº02001.003227/2020-84) (Id. 250133439 - Pág. 19), datada de 13/02/2020 e assinada por cinco agentes públicos - inclusive pelo então Coordenador-Geral de Monitoramento do Uso da Biodiversidade e Comércio Exterior -, concluiu "*Quanto à suposta obsolescência da IN nº 15/2011 frente à IN nº 21/2013 (e sua sucessora IN nº 21/2014), que se poderia traduzir em revogação tácita, conclui-se que **ambas as normas possuem importância em seus devidos nichos de aplicação e devem ser mantidas**, conforme ficou demonstrado nesta Nota Técnica*".

Observa-se que os agentes públicos signatários destacaram que "*os efeitos práticos da normativa do Ibama sobre exportação já estão bem sedimentados nos portos brasileiros (salvo a exceção citada). Custos financeiros e humanos inerentes aos procedimentos por ela estipulados já fazem parte do cotidiano tanto de exportadores quanto das próprias unidades da autarquia. Por conseguinte, em muitas situações foram indeferidos pedidos de exportação por motivo de desconformidade com os ditames da mesma norma, também acarretando dispêndios a ambas as partes*".

Na sequência foi apresentada a Nota técnica nº03/2020/DBFLO (id. 250133439, pág. 23 a 31), datada de 17/02/2020, contendo histórico de normatização IBAMA e descrição de procedimentos de possíveis auditagens do DOF exportação, apontando para um futuro aprimoramento, considerando a proposta de revisão IN nº15/2011 02001.005550/2015-25 e o plano de instituir Plataforma COMEX Ambiental (02001.033699/2019-28). Essas foram as duas notas técnicas que precederam o despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, subscrito em 25/02/2020.

O despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, por seu turno, contrariou flagrantemente as conclusões técnicas acima para consignar, em termos:

*"64. Pelo exposto, nega-se o pleito de edição de norma que reconheça a revogação da IN Ibama 15/2011 pela IN Ibama 21/2014, pois **a revogação apenas parcial da IN Ibama 15/2011 é resolvida com o presente despacho interpretativo**.*

*65. Firma-se como orientação geral (Lindb, art. 30), a ser seguida pelo Ibama, **a insubsistência da autorização de exportação prevista na IN Ibama 15/2011, exceto nos casos Cites e os previstos em seu artigo 5º, por sua revogação trazida pela IN Ibama 21/2013 e seguintes**, sendo suficiente para exportar o DOF exportação ou Guia Florestal expedida pelos Estados-membros*".

Nenhum documento técnico anterior ao despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN (notas técnicas ou pareceres) dá suporte à tese de insubsistência da autorização de exportação prevista na IN nº15/2011.



Muito pelo contrário, ainda que caracterizada a necessidade de atualizar e unificar normativos (conforme Nota Informativa nº 2957342/2018-COMEX/CGMOC/DBFLO, de 01 de agosto de 2018, no id. 260206382[3]), deixaram patente o caráter complementar e necessário das exigências adicionais, próprias para a exportação de madeira.

É digno de nota que todas as outras notas técnicas juntadas aos autos apresentam **data posterior ao despacho interpretativo** nº7036900/2020-GABIN, a exemplo das notas técnicas nº 4/2020/DBFLO (id. 260206382), assinada em 07/04/2020; Nota Técnica nº 7/2020/DBFLO (Id. 260206382, pág. 11 a 23), de 10/06/2020; Nota Técnica nº9/2020/DBFLO (id. 286561865) de 10/07/2020; dentre outros documentos técnicos.

Em sua manifestação nos autos, o MPF afirmou que, ao emitir o DOF-Exportação por meio do SINAFLO, o exportador previamente inscrito no Cadastro Técnico Federal como tal insere dados no documento como volumetria da madeira transportada, espécies comercializadas, número da nota fiscal correspondente, data de transporte, destino final, etc.. Isso legitimaria o transporte dos produtos florestais até o recinto aduaneiro.

Acrescentou que, com a madeira no recinto aduaneiro, o exportador procederá a “**uma espécie de desembaraço ambiental**”, por meio do qual apresenta outra documentação prevista na IN nº15/2011, notadamente: I - cópia do Registro de Exportação - RE do Sistema de Comércio Exterior SISCOMEX; II - cadastro na categoria de exportador no Cadastro Técnico Federal; III - cópia do documento fiscal (nota fiscal); IV - romaneio da mercadoria; V - autorização de transporte de produto florestal adotada pelo órgão ambiental competente; VI - certificado ou licença para as espécies constantes dos anexos da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção – CITES. VII - despacho de exportação.

Destacou que, na prática, essa documentação não seria integralmente exigida para emissão do DOF-Exportação. Ainda mencionou que a cópia da nota fiscal não integra o DOF, nele consignando-se apenas sua numeração; bem como o despacho de exportação também não comporia o DOF, embora a IN nº21/2014 preveja o lançamento do número do despacho DU-e (e não de seu inteiro teor) no DOF, **após a consumação do ato exportador**, ou seja, após saída a madeira do Brasil.

Alegou que a documentação que instrui e enseja a autorização de exportação não instrui e não enseja a emissão do DOF-Exportação e que “*essa documentação adicional, conferida fisicamente, conforme a IN n. 15/2011, é imprescindível para fins de detecção de fraudes*”.

O MPF ainda argumentou que a modalidade mais comum de ilícito seria a comercialização de produtos florestais em desacordo com o DOF. Assim, um modo simples de detectar fraudes dessa natureza seria a comparação entre DOF, Nota Fiscal, documentos aduaneiros e romaneio - objetivo visado pela IN nº15/2011. Entretanto, essa comparação não ocorre no SINAFLO ou no DOF-Exportação, e tampouco seria, atualmente, propiciada pelos sistemas de comércio exterior.



O órgão ministerial destacou que “a *fiscalização documental levada a cabo via SINAFLOR e DOF-Exportação dá-se a posteriori. O exportador emite o DOF-Exportação, promove o desembaraço 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 MPF também sustentou que as análises documentais que precedem o DOF-Exportação e a autorização de exportação seriam distintas e complementares, consoante teria sido admitido pelo próprio IBAMA na Nota Técnica nº02/2020/CGMOC/DBFLO, além de que todos os Estados da Federação, à exceção do Pará, aplicavam ao procedimento de exportação tanto a IN nº21/2014, para regular o transporte até o recinto alfandegário, como a IN nº15/2011.

Para o órgão ministerial “*não há razões jurídicas que sustentem o entendimento de que a IN n. 21/2014 revogou tacitamente a IN nº15/2011. As normas coexistiam, eram aplicadas conjuntamente e referiam-se a momentos distintos do procedimento complexo de exportação*” e o entendimento segundo o qual essa revogação tácita ocorreu, “*tem por resultado a inexistência de fiscalização documental prévia à exportação*”.

Por fim, o MPF afirmou que o cerne da questão não reside na existência ou não de inspeções físicas, mas no fato de a IN nº15/2011 exigir avaliação documental prévia de todas as exportações, enquanto a IN nº 21/2014 não exige essa avaliação de nenhuma exportação, muito embora em ambos os casos as inspeções físicas sejam amostrais.

Assiste razão aos autores e ao MPF em suas alegações e fundamentos.

Aqui não se trata de simplesmente rebatizar as licenças específicas de produtos madeireiros para fins de exportação – como, por exemplo, batizar a autorização de exportação como DOF exportação, ou DOF rastreabilidade, ou DOF+ –, mas sim comparar requisitos, procedimentos e metodologias de controle, com vistas a distinguir os procedimentos de fiscalização efetivos dos simulacros de fiscalização – que se contentam com meras análises formais, insuficientes para coibir a prática de ilícitas que mancham o mercado madeireiro, produzindo efeito *dumping* nos preços, onde os reais custos de exploração legal de produtos florestais não integram os preços praticados pelo mercado relevante, em razão do forte influxo de mercadorias obtidas mediante exploração predatória e ilegal de nossas florestas –.

Neste particular, para além das informações autodeclaradas do regime DOF (IN nº21/2014), a IN nº15/2011 trouxe exigências adicionais de fiscalização, com vistas a um verdadeiro “desembaraço ambiental” dos produtos madeireiros, para fins de saída para exportação. Estas exigências adicionais, além das informações de sistema, exige apresentação de documentos para conferência; bem como condiciona a efetiva saída à autorização, o que certamente franqueia ao IBAMA oportunidade para cruzar dados e realizar inspeções amostrais na carga.

Neste sentido, o art. 4º da IN nº15/2011 obrigava o interessado na exportação de produto florestal a apresentar **documentação adicional**, tais como provas



de cadastros para suas atividades econômicas e para a atividade de exportação, cópia de documento fiscal (e não apenas referência à sua numeração) e apresentação de romaneio da mercadoria, contendo todo o histórico de transferência dos créditos florestal do fornecedor ao exportador – este último a permitir pronta identificação da cadeia de custódia da mercadoria.

Alguns produtos florestais ainda se submetiam à análise de **complementares ao rol do art. 4º da IN nº15/2011** (conforme art. 5º da IN nº15/2011), tais como madeira e tora e madeira serrada com espessura superior a 250mm, a exigir a comprovação do plano de manejo florestal sustentável, possibilitando ao órgão de fiscalização (IBAMA) cruzamento de dados e fiscalização, antes que a mercadoria saísse da jurisdição nacional de fiscalização.

Também digno de nota é o disposto no art. 10 da IN nº15/2011, em termos:

“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

IV - marca do lote”.

Este dispositivo cria **regra expressa de inspeção física prévia à emissão da autorização de exportação**. Assim, o produto florestal destinado à exportação se submetia à checagem de documentos adicionais e complementares às informações autodeclaradas no sistema DOF, seguido de eventual inspeção física, prévia e amostral, com vistas ao efetivo controle do produto florestal destinado ao mercado internacional.

Este regramento permite uma clara distinção entre **regularidade formal** (meramente cadastral, das informações que são alimentadas pelo próprio interessado na exportação) e **regularidade material**, permeada por metodologias de gestão de risco por cruzamento de dados cadastrais, conferências documentais e, até mesmo, inspeção física amostral, **previamente à saída do produto florestal do território nacional**.

Todos estes procedimentos, voltados à análise técnica da conformidade dos dados cadastrais e documental com a realidade do produto inspecionado no terminal alfandegado, está longe de configurar burocracia vazia de sentido, por permitir a constatação de flagrante infração ambiental, quando identificadas inconsistências, irregularidades, dados falsos ou até possíveis crimes ambientais na cadeia de custódia do produto florestal.

Há ainda a nítida diferença metodológica quando são exigidas conferências cadastrais e documentais prévias à saída da madeira dos terminais alfandegados, da metodologia pela qual são feitas checagens posteriores à saída do produto florestal do terminal alfandegado, quando não mais possível retenção de mercadoria para inspeção



física amostral, ou outros levantamentos possíveis para constatação de infração ambiental.

Assim, muito diferente é a **análise documental prévia** ao ato de exportação – inclusive por cruzamento de dados e conferências de documentos apresentados pelo interessado – da **checagem documental posterior** à saída do produto, quando não mais possível a fiscalização física e real (art. 10 da IN nº15/2011) do produto florestal existente no terminal alfandegado.

Em apertadíssima síntese, a IN nº15/2011 complementa a sistemática interna de controle de produtos florestais (IN nº21/2014), pelos seguintes motivos:

a) por exigir do exportador a apresentação de documentos adicionais e complementares (artigos 4º e 5º da IN nº15/2011);

b) por deflagrar rito procedimental de fiscalização próprio à exportação junto ao IBAMA, em cumprimento ao art. 37, parágrafo único do Código Florestal;

c) por permitir que controles anteriores à saída da mercadoria do território nacional - por cruzamento de dados (dados do sistema DOF, regido pela IN nº21/2014), conferência documental (artigos 4º a 9º da IN nº15/2011) e, inclusive, inspeção física da mercadoria, ainda que por amostragem (art. 10 da IN nº15/2011) – tornem possível o efetivo controle e fiscalização da procedência e regularidade do produto florestal brasileiro destinado ao mercado internacional.

Não prospera a tese de obsolescência e desnecessidade dos ritos, atribuídas aos procedimentos e metodologias da IN nº15/2011.

A comparação entre metodologias e exigências (da IN nº15/2011 e dos procedimentos fundados no Despacho Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN), fica patente que não há repetição de mesmos critérios e procedimentos no regime normativo anterior; mas sim critérios e procedimentos adicionais e complementares àqueles regidos pela IN nº21/2014, circunstâncias que só reforçam o vício de ilegalidade da motivação do Despacho Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN.

Caso fossem realmente redundantes e repetitivos os procedimentos da IN nº15/2011, em comparação com a metodologia da IN nº21/2014, não haveria justificativa lógica pra que IBAMA mantivesse a regência da IN nº15/2011 para madeiras de espécimes constantes da lista CITES.

A manutenção das regras da IN nº15/2011, para produtos florestais constantes da lista CITES, tem por finalidade dar cumprimento ao compromisso internacional, assumido pelo Estado brasileiro, de que o comércio de espécies ameaçadas de extinção seja submetidos a **regulação rígida e controle efetivo**, capaz de garantir a preservação da espécie ameaçada (artigo II da Convenção), o que inclui penalizar condutas que transgridam tais normas (artigo VII da Convenção).

A implementação das obrigações assumidas perante a “Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de Extinção” [4] é feito na jurisdição nacional de cada Estado parte, razão pela qual o IBAMA



(autoridade administrativa para implementação CITES, conforme art. 3º do Decreto nº3.607/2000) sempre fez questão de destacar nos autos que a “caducidade” da IN nº15/2011 não havia operado seus efeitos quanto às espécies CITES.

O que não foi explicitado no Despacho Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN é a lógica (e aqui não me refiro à lógica normativa imposta por um tratado internacional do qual o Brasil é parte) pela qual espécies botânicas ameaçadas de extinção eram dignas de controles materialmente rigorosos, enquanto espécies florestais não ameaçadas teriam controle fraco e meramente formal.

A manutenção dos requisitos e procedimentos da IN nº15/2011 para espécies florestais ameaçadas de extinção (constantes da lista CITES) esvazia a tese de caducidade, redundância e obsolescência das exigências e procedimentos da referida instrução normativa, evidenciando que tais exigências são complementares aos critérios instituídos pela IN nº21/2014 (regente do controle via sistema DOF), para fins de efetivo controle do produto florestal destinado à exportação, antes de sua saída do território nacional.

Repita-se, as exigências da IN nº15/2011 estão longe de singelo “*double check*” (dupla checagem, como alegou o IBAMA), por traduziram verdadeiras obrigações adicionais, complementares e com inequívoco ônus probatório documental atribuído ao agente de exportação, como se observa da redação do *caput* de seu art. 4º (“*Para solicitação de autorização de exportação o interessado deverá apresentar na Unidade do IBAMA, que jurisdiciona o entreposto aduaneiro, para fins de inspeção e liberação, os seguintes documentos*”...).

Aqui, mais uma vez, **fica evidenciado o vício de motivação do despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN**, tal como sustentado pelos autores.

Para defender a validade do despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN, não socorre aos réus os argumentos de insuficiência estrutural, déficit de pessoal, escassez de recursos orçamentários, ou mesmo de condições insalubres no local de armazenamento da madeira. Todas estas circunstâncias podem e devem ser geridas pelo IBAMA, por meio de diferentes providências administrativas – que podem incluir turnos de equipes de fiscalização, regimes de plantão, aquisição de equipamentos de segurança (EPI), reforço numérico de efetivo (sobretudo, nos principais portos de exportação de madeira), dentre outras providências –, fundamentais para o bom funcionamento da autarquia federal do SISNAMA.

Dizer que não possui estrutura e recursos adequados para fiscalizar o fluxo de produto madeireiro de exportação não justifica a tese de caducidade da IN nº15/2011. Muito pelo contrário, diante do grave cenário de desmatamento e degradação florestal, somado a uma deficiente implementação do Código Florestal, torna-se ainda mais premente o dever estatal de efetivo controle de atividades econômicas que colocam em risco a própria integridade da Floresta Amazônica, seus processos ecológicos essenciais, sua rica biodiversidade, seus essenciais serviços socioambientais (regulação do clima, manutenção dos ciclos hidrológicos, dentre vários outros).

Carências orçamentárias e estruturais também não afastam a necessidade da



existência de mecanismos de controle efetivos do fluxo de produtos florestais, seja para não tornar letra morta o comando do art. 37 do Código Florestal, seja para que o Poder Público não concorra ativamente com atividades de predatória exploração da Floresta Amazônica.

Aliás, para concretizar o Estado Socioambiental de Direito, é preciso estrutura estatal necessária para dar efetividade ao dever constitucional de “*preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas*” (art. 225, §1º, I da CRFB), sobretudo a Floresta Amazônica brasileira, patrimônio nacional sujeito a regime especial de uso de seus recursos naturais (art. 225, §4º da CRFB), o que pressupõe efetivo controle da exploração e comércio exterior de madeira (art. 225, §1º, V da CRFB c/c arts. 35 a 37 do Código Florestal).

A comparação entre os sistemas autodeclarados para controle de produto florestal (sistema DOF) e o regime próprio de declaração para fins de imposto de renda deve ser considerada com cautela.

Primeiramente, a autodeclaração do sistema DOF, feita pelos agentes econômicos da respectiva cadeia produtiva (sujeitos, portanto, aos mecanismos de fiscalização), não permite cruzar estes mesmos dados com sistema oficial no país recebedor da mercadoria exportada – o que implicaria alocar no último elo da cadeia produtiva a conferência entre informação autodeclarada e realidade da mercadoria recebida. De forma diversa, a Receita Federal concentra nela própria a competência administrativa para cruzar dados tanto do pagador quanto do recebedor de valores passíveis de serem qualificados como renda, em verdadeiro mecanismo bilateral de checagem, no território nacional.

Em segundo lugar, enquanto o dinheiro é um bem fungível, a madeira é bem infungível, especialmente por se submeter a controles de conformidade legal, tais como licenciamento ambiental, extração na origem (no local de extração, corte da tora e desdobro), espécie botânica, volumetria e demais informações capazes de qualificar um produto florestal como lícito ou ilícito.

Logo, a exploração e comércio de produtos florestais pressupõem informações capazes de individualizá-los quanto à sua origem, volumetria, espécie botânica, formas e características de cortes (toras, pranchas ou outros cortes), dados de seu transporte, dentre outros, sem os quais a rastreabilidade da madeira se torna absolutamente impraticável (art. 36, §4º do Código Florestal e IN's nº15/2011 e 21/2014).

Nenhum sistema de poder de polícia, pautado na autodeclaração do administrado/fiscalizado, tem a chance de funcionar adequadamente sem mecanismos de detecção de fraudes, inverdades, falsidades e outras ilegalidades. Ainda, o exercício efetivo de polícia ambiental pressupõe adequada responsabilização por transgressões às normas legais e regulamentares.

Cumprir registrar que **a necessidade de atualização da IN nº15/2011 não pode ser feita com diminuição do patamar mínimo de controle**, já estabelecido para a fiscalização de produtos florestais, sob pena de incorrer em violação ao princípio constitucional da proibição de retrocesso ambiental (verdadeiro princípio basilar do Direito



Ambiental brasileiro, consoante acórdãos nas ADPF n°760 e n°743, junto ao STF).

Ao declarar que a IN n°21/2014 teria revogado a IN n°15/2011, o despacho interpretativo n°7036900/2020-GABIN negou eficácia e aplicação ao Código Florestal (destaque ao parágrafo único do art. 37), que impõe controle e fiscalização de produtos florestais destinados à exportação.

O despacho resultou inequívoco enfraquecimento dos mecanismos de regulação e fiscalização na matéria, ao dispensar indevidamente as análises documentais prévias e amostrais nos produtos florestais destinados à exportação, antes sob regência da IN n°15/2011.

O despacho interpretativo n°7036900/2020-GABIN também contradisse as notas técnicas elaboradas previamente, que categoricamente expuseram a relação de complementaridade entre as instruções normativas n°15/2011 e n°21/2014.

Conclui-se que o despacho interpretativo n°7036900/2020-GABIN apresenta patente vício de fundamentação (motivação) técnica, porquanto suas premissas de fato e de direito não se sustentam, conforme fundamentação acima. A farta documentação técnica dos autos demonstra que, sob pretexto de simplificar e desburocratizar os procedimentos de controle, o referido ato administrativo concretamente enfraqueceu e fragilizou os procedimentos de fiscalização de produto madeireiro de exportação.

Constatada a inexistência ou temeridade dos motivos do despacho interpretativo n°7036900/2020-GABIN, fica demonstrada a nulidade do ato/decisão administrativa, por aplicação da teoria dos motivos determinantes (art. 50, §1° da Lei n°9.784/1999).

Como dito acima, o despacho interpretativo n°7036900/2020-GABIN contrariou os pareceres técnicos que antecederam sua edição. **Ao se afastar dos motivos técnicos que categoricamente atestavam a relação de complementaridade entre as IN's n°21/2014 e 15/2011, o despacho incorreu em flagrante ilegalidade.**

Acerca do tema, o **STJ possui entendimento consolidado de que “a validade do ato administrativo está vinculada à existência e à veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos. Segundo a Teoria dos Motivos Determinantes, a Administração, ao adotar determinados motivos para a prática de ato administrativo, ainda que de natureza discricionária, fica a eles vinculada.”** (RMS n. 20.565-MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJ 21.05.2007). No mesmo sentido, é o MS n. 12.227-DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 1º.09.2008.

Por consequência da ilegalidade, será nulo o ato administrativo quando o motivo exposto se encontrar dissociado da situação de direito ou de fato que determinou ou autorizou a sua realização (REsp n. 708.030-RJ, Rel. Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, DJ 21.11.2005).

Ainda, a insubsistência das premissas de fato e de direito que motivaram o despacho interpretativo n°7036900/2020-GABIN, além de constituir causa para a nulidade dos motivos que foram determinantes ao ato, deixa patente a insubsistência da alegada



“caducidade” da IN nº15/2011.

Caducidade é modalidade de extinção de um ato administrativo, quando a superveniência de uma norma jurídica impede a manutenção dos efeitos do ato, tornando inadmissível a solução administrativa antes estabelecida.

Pois bem, o regramento da IN nº15/2011 está, em grande parte, incorporado e reproduzido na IN nº08/2022, de 28 de março de 2022, editada após o ajuizamento da presente ação – circunstância que evidencia ter o IBAMA voltado atrás quanto às metodologias e procedimentos de fiscalização da madeira para fins de exportação.

Reconhecer que as normas da IN nº08/2022 reestabeleceram, substancialmente, as exigências, procedimentos e mecanismos de controle de produtos florestais para fins de exportação; significa reconhecer que jamais houve a alegada “caducidade” da IN nº15/2011, pela superveniência da IN nº21/2014.

Não socorre ao IBAMA a tese de discricionariedade na edição do despacho administrativo. Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, “[d]iscricionariedade é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal; quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente” [5].

Logo, discricionariedade administrativa, entendida como liberdade de conformação normativa no caso concreto, é sempre exercida dentro de limites, sobretudo limites constitucionais (o que inclui imperativos de proteção e promoção de direitos fundamentais), bem como limites legais (com destaque a elementos dos atos administrativos que, por aplicação da norma, não comportam liberdade de conformação), dos quais o administrador não pode se afastar.

Especificamente no caso dos autos, o controle judicial recai sobre os motivos que determinaram a conclusão exarada no despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN.

Conforme a fundamentação desta sentença, os motivos invocados para afastar a aplicabilidade da IN nº15/2011 não retratam a realidade de cotejo das normas administrativas que regem o controle de produtos florestais para exportação. Além da inidoneidade dos motivos, que incorreu em ausência de suporte fático e normativo, o despacho interpretativo nº7036900/2020-GABIN resultou em flagrante descumprimento de determinação legal constante do Código Florestal, relativa ao poder-dever de efetivo controle, pelo IBAMA (enquanto “órgão” federal do SISNAMA), do produto florestal para fins de exportação, na forma supra.

Por fim, não merece prosperar o pedido de condenação do IBAMA e da União em obrigação de não fazer – para que se abstenham de emitir ato normativo de conteúdo semelhante ao Despacho Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN.

O controle de ato administrativo pelo Poder Judiciário se realiza no caso



concreto, de maneira que a proibição judicial *a priori*, para a edição de novos atos administrativos futuros, incorreria em indevido engessamento do poder de polícia administrativa e/ou poder regulamentar da Administração Pública.

Diante do exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos constantes na inicial, resolvendo o mérito nos termos do artigo 487, inciso I, do CPC, para declarar a **NULIDADE** do Despacho nº 7036900/2020-GABIN do IBAMA, que deixa de produzir seus efeitos interpretativos *ex tunc*.

Por simetria, a previsão do art. 18 da Lei nº7.347/1985 deve ser interpretada também em favor da requerida em ação civil pública, impedindo a condenação em honorários sucumbenciais (vide STF, RE 428.324/DF; STJ, EREsp. 895530/PR).

Sem custas (art. 4, inciso I, da Lei nº9.289/1996).

Interposta apelação ou embargos, intime-se para contrarrazões e façam os autos conclusos ao julgador competente. Transitado em julgado, **arquite-se**.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Manaus/AM, data da assinatura digital.

MARA ELISA ANDRADE

Juíza Federal

[1] <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>.

[2] <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/10/area-de-desmatamento-ilegal-cresce-19-na-amazonia-em-um-ano.shtml>

[3] Nota Informativa nº 2957342/2018-COMEX/CGMOC/DBFLO, de 01 de agosto de 2018, no sentido de unificação, em um único texto, normas constantes da IN nº15/2011 e IN nº13/2018 – esta última quanto à exportação de carvão vegetal.

[4] CITES (*Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, 1973) Ratificado pelo Brasil e internalizado ao Direito brasileiro pelo Decreto Legislativo nº54/1975, promulgado pelo Decreto nº76.623/75, com posterior alteração internalizada pelo Decreto Legislativo nº35/1985, promulgado pelo Decreto nº92.446/1986. A Convenção está atualmente regulamentada no território nacional pelo Decreto nº3.607/2000.

[5] Celso Antônio Bandeira de Mello, em Curso de Direito Administrativo, 22 edição. São Paulo: Malheiros, 2007. Conceito ofertado pelo célebre jurista. O autor fala em “comportamento intralegal”, de forma que a liberdade é relativa e jamais absoluta, mesmo para conceitos indeterminados e cláusulas abertas, uma vez que “todas as palavras tem um conteúdo mínimo”.

