



Número: **1013760-70.2020.4.01.3900**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJPA**

Última distribuição : **15/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Agências/órgãos de regulação, Nulidade de ato administrativo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
HUGO LEONARDO PADUA MERCES (AUTOR)		HUGO LEONARDO PADUA MERCES (ADVOGADO)	
LUIZ DE CAMOES LIMA BOAVENTURA (AUTOR)		HUGO LEONARDO PADUA MERCES (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26120 4858	08/07/2020 14:52	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A



**Seção Judiciária do Pará**  
**1ª Vara Federal Cível da SJPA**

**PROCESSO 1013760-70.2020.4.01.3900**

**AUTOR: HUGO LEONARDO PADUA MERCES, LUIS DE CAMOES LIMA BOAVENTURA**

**RÉU: UNIÃO FEDERAL**

**SENTENÇA**

Trata-se de ação popular ajuizada em busca da seguinte finalidade: “que, em sede de tutela provisória de urgência declare, inaudita altera parte, a suspensão dos efeitos do art. 2º do Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020 até a análise efetiva do mérito da presente Ação Popular. Do mesmo modo, que determine a União que se abstenha de editar novo ato administrativo da mesma natureza, sob pena de multa cominatória. [...] c) Ratifique os termos da liminar em sede definitiva” [sic].

Segundo a petição inicial: “Ao transferir o poder de concessão de florestas públicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o art. 2º do Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020 viola expressamente o disposto no § 2º do art. 49 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.”.

A União compareceu espontaneamente aos autos e levantou os seguintes argumentos preliminares: a) “Do não-cabimento de medida liminar - incidência do artigo 1.059 do CPC e da Lei 8.437/1992. Tutela satisfativa”; b) “Grave lesão à ordem social e administrativa. Perigo inverso. Irreversibilidade”; c) “Jurisprudência - Ação popular mesmo objeto e causa de pedir - Legitimidade do poder executivo - Inexistência de violação à ordem constitucional”.

No mérito, sustentou a “legalidade/constitucionalidade do Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020” nos seguintes termos:

A minuta do decreto foi objeto no MAPA da NOTA TÉCNICA Nº 5/2020/DCM/SFB e do PARECER n. 00158/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU; e, no âmbito do MMA pela área técnica correspondente, mediante a Nota Técnica nº 73/2020-MMA, e juridicamente, pelo Parecer Eletrônico nº 009/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (0105298) / PARECER n. 00037/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (doc. anexo).

A readequação dos normativos teve por escopo viabilizar ao



ente responsável por exercer o papel de Órgão Gestor a submissão ao órgão ministerial hierarquicamente superior que acompanha as atividades desenvolvidas pelo Serviço Florestal Brasileiro conforme preconiza a legislação, ou em outros termos, busca transferir parcela de atribuições do Ministério do Meio Ambiente - MMA para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, readequando a sua estrutura de forma que o mesmo possa exercer de forma integral e concatenada as atribuições concernentes às concessões de florestas públicas.

Segue o texto do art. 39 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, e do artigo 49, § 2º, da Lei nº 11.284/2006, no contexto do art. 2º do Decreto n. 10.347/2020, respectivamente:

[...]

A fim de defender a legalidade/constitucionalidade do ato vergastado pelos Autores Populares é necessária uma digressão histórica do texto Constitucional, que de per si, leva a uma orientação uma acerca de qual é a roupagem do instrumento normativo escoreito para tratar da organização e funcionamento da administração pública. Vejamos.

A Constituição Federal de 1988, em seu texto original, no art. 84, inciso VI, dispunha:

[...]

Com a edição da EC nº 32/01, o Legislador Constitucional retirou do texto da Carta Magna a expressão “na forma da lei”, subtraindo, assim, a matéria do rol de assuntos a serem tratados no âmbito do processo legislativo, vejamos:

[...]

Assim, a atual redação deixou clara a intenção do Legislador Constituinte Derivado de tratar as matérias atinentes a organização e funcionamento da Administração Federal, desde que, FRISE-SE, não implique em aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, via DECRETO do Presidente da República.

Outrossim, a Emenda Constitucional nº 32/2001 também subtraiu da competência do Poder Legislativo a estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública em geral. Segue texto original do art. 88, da CF:

[...]



Após a edição da EC nº 32/2001, a estruturação e atribuições dos Ministérios foram excluídas da reserva da lei, o que reforça a tese de se tratar de assunto de reserva de decreto:

[...]

Cumpre destacar, ainda, o deslocamento da competência do Poder Legislativo para o Chefe do Executivo.

[...]

In casu, o ato impugnado diz respeito exclusivamente a organização e funcionamento da Administração Federal, ou, mais especificamente, estruturação e atribuições dos Ministérios, matéria essa, consoante disposto supra, subtraída do âmbito do processo legislativo, o que diante de uma interpretação sistemática e histórica do texto constitucional leva a conclusão que a matéria ficou restrita a reserva de Decreto do Chefe do Executivo.

Insta destacar, por oportuno, que na hipótese encontra-se atendida a ressalva constante no dispositivo legal, art. 84, incisos IV alínea "a" CF, "quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", consoante disposto na NOTA TÉCNICA Nº 5/2020/DCM/SFB, vejamos:

4.26.1 A proposta não apresenta custos mensuráveis para entes públicos e privados, uma vez que trata de adequação de locus de estruturas já existentes, remanejamento do Poder Concedente e da CGFLOP do MMA para o MAPA.

4.26.2. Ao reduzir a burocracia e facilitar o processo de concessão florestal, e conseqüentemente a implementação do planejamento do MAPA para a área (projeto síntese em anexo), a medida pode aumentar a arrecadação em R\$ 120 milhões/ano.

Nessa toada, é patente que ainda que o conteúdo dos dispositivos das normas sob exame (artigo 49, §2º da Lei nº11.284/2006 e art. 39 da Lei nº 13.844/2019) tenham sido submetidos formalmente a um processo legislativo ordinário, seus conteúdos comportam matérias reservadas ao âmbito do Decreto, razão pela qual sua natureza é de Decreto. Dito isso, não existe qualquer ilegalidade/inconstitucionalidade para que a matéria tenha sido disciplinada por meio de um Decreto da lavra do Presidente da República, com fulcro nos art. 84, incisos IV e VI, alínea "a" da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.



Ademais, a teor do art. 3º, XV, da Lei nº 11.284/2006, para os fins do disposto no referido diploma, considera-se poder concedente: União, Estado, Distrito Federal ou Município. De registrar-se, portanto, o Decreto não altera essa titularidade, decorrente da previsão expressa do texto constitucional (CF/88, art. 24, VI).

No dia 27/05/2020, proferi a seguinte decisão:

1- Intime-se o advogado da parte autora para, no prazo de 15 dias, juntar RG, CPF, comprovante de residência e quitação eleitoral de ambos os integrantes do polo ativo, sob pena de indeferimento.

2- Não haverá necessidade de citação da União em virtude do seu comparecimento espontâneo (CPC, art. 239, § 1º). Portanto, caso cumprido o item 1, deverá a Secretaria contar manualmente o prazo de contestação (a data de início é dia do comparecimento) e, após seu transcurso, fazer os autos conclusos para sentença, oportunidade na qual apreciarei o pedido liminar.

Intimem-se ambas as partes dessa decisão.

A irregularidade foi sanada, e a parte autora formulou os seguintes pedidos:

a) que receba como prova emprestada, na forma prescrita pelo art. 372 do CPC, o Laudo de Perícia Criminal Federal Nº 1242/2020/INC/DITEC/PF, produzido no bojo do Inquérito (INQ) 4831, em trâmite no STF, relatoria do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF) a partir do traslado de cópias do instrumento pericial.

b) que, diante da nova prova, analise o pedido de concessão da medida liminar de urgência para imediata suspensão dos efeitos do art. 2º do Decreto Nº 10.347, de 13 de maio de 2020 até a análise efetiva do mérito da presente Ação Popular, confirmando-a em cognição exauriente do feito.

c) que determine a intimação da Procuradoria da República no Pará (MPF/PA), para que tome ciência da presente demanda e possa compor a presente lide na qualidade de fiscal da ordem jurídica.

A certidão do dia 29/05/2020 tem o seguinte teor:

Certifico que, em cumprimento ao item 2, da decisão id.: 238638390, registro a citação da UNIÃO, ocorrida em 25/05/2020, cujo prazo para contestar (15 dias úteis, em dobro), se encerrará em 06/07/2020.



O Ministério Público Federal apresentou parecer “pelo deferimento da tutela de urgência para fins de suspender os efeitos do art. 2º do Decreto 10.347/2020 até a análise efetiva do mérito” e de “igual forma, no mérito, manifesta-se pela PROCEDÊNCIA do pedido, para tornar definitivamente sem efeitos legais o decreto”:

#### ILEGALIDADE DO DECRETO

De início, observo que o pedido de tutela de urgência e o pedido de mérito são idênticos, motivo pelo qual faço a opção de discuti-los conjuntamente e apenas tratar sobre os requisitos da tutela de urgência ao final.

A controvérsia cinge-se à legalidade do art. 2º do Decreto 10.347/2020, que, ao transferir o poder de concessão de florestas públicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), violaria expressamente o disposto no § 2º do art. 49 da Lei 11.284/2006.

A Constituição da República prevê no art. 84, IV, que compete privativamente ao Presidente da República: “IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”. No entanto, tais atos regulamentares não atribuem poderes ilimitados ao chefe do executivo federal, que deverá observar a pertinência e a congruência com o ato legislativo originador.

Como anota Gilmar Mendes em sede doutrinária, “a diferença entre lei e regulamento, no Direito brasileiro, não se limita à origem ou à supremacia daquele sobre este. A distinção substancial reside no fato de que a lei pode inovar originariamente no ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas tão somente fixa as regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ele circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada”.

O raciocínio esboçado na inicial revela o elemento principal da diferenciação entre os instrumentos normativos: a inovação. Ao decreto regulamentador não cabe estabelecer mudança de redação que contrarie literal ou teleologicamente a lei que se propõe a detalhar.

Ressalte-se que, em homenagem à ideia de separação dos poderes, mudanças profundas na matéria jurídica são atribuição do Congresso Nacional, que, através de processo legislativo adequado, poderá modificar ou revogar a lei, o que



não é possível por meio de decreto do Poder Executivo.

No caso dos autos, parece haver extrapolação do poder regulamentar do Presidente da República. Isso porque o Decreto 10.347/2020 dispõe contrariamente à redação do § 2º do art. 49 da Lei 11.284/2006. Vejamos:

1. Art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006: “No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente exercerá as competências definidas neste artigo.”

2. Art. 2º do Decreto 10.347/2020: “Art. 2º As competências de que trata o art. 49 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, serão exercidas, em âmbito federal, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.”

Em caso assemelhado, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“DECRETO REGULAMENTADOR - EXTRAVASAMENTO - ATUAÇÃO LEGISLATIVA. De início exsurge o sinal do bom direito quando o decreto legislativo de sustação de ato regulamentador de lei extravasa os limites próprios à preservação da competência da casa legislativa. Isso ocorre em relação ao Decreto Legislativo nº 111/96 da Câmara Distrital de Brasília, no que suspendeu, sem distinguir preceitos, o decreto do Governador de nº 17.128, de 31 de janeiro de 1996, editado em parte, à luz da Lei nº 237, de 20 de janeiro de 1992. Suspensão parcial deferida pelo Presidente da Corte e referendada pelo Plenário.”

Ademais, como os autores bem expõem, o deslocamento do poder concedente de concessão florestal para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é incompatível com a natureza e com as competências desse Ministério, definidas no artigo 21 da Lei 13.844/2019. Dito de outro modo, trata-se de Ministério que carece de capacidade institucional para o desempenho da função que lhe foi atribuída por decreto.

Dessa forma, o Ministério Público Federal manifesta-se pela procedência do pedido quanto à ilegalidade do Decreto 10.347/2020.

#### PEDIDO DE COMPARTILHAMENTO DE PROVAS

O autor requer empréstimo de prova (ID 245749346) constante no Inquérito (INQ) 4831, em trâmite no STF, mais especificamente a transcrição contida no Laudo de Perícia Criminal Federal Nº 1242/2020/INC/DITEC/PF.



O autor apresenta argumentação acerca dos reais objetivos da Administração com o ato normativo, que poderá servir a objetivos ilegais, como a concessão florestal predatória e graves prejuízos ao meio ambiente das áreas atingidas.

De fato, a prova indicada pelos autores guarda relação com a controvérsia deste feito. No entanto, carece o juízo de competência para decidir sobre o compartilhamento de prova produzida em procedimento em tramitação em outra instância apuratória. O pedido de compartilhamento, se fosse o caso, precisaria ser feito a essa instância, isto é, ao Supremo Tribunal Federal.

De todo modo, não há óbice ao uso, neste processo, de elementos públicos e notórios divulgados amplamente a partir de decisão do próprio Supremo Tribunal Federal. Esses elementos confirmam um propósito deliberado de desestruturação do sistema de proteção ambiental brasileiro, da qual o decreto questionado nesta ação é um exemplo.

Na decisão doc. 246087365 (12/06/2020), foi reconhecido o cabimento desta ação popular e dado prazo para, com base no art. 6º do CPC, ambas as partes emendassem seus argumentos, já que nem a União trouxe o dia em que ação popular 1029100-02.2020.4.01.3400, em curso na 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, foi distribuída, nem os integrantes do polo passivo provaram seus endereços residenciais:

O caso precisa de saneamento antes de ser iniciado o exame dos pleitos liminares.

1. Não há controvérsia entre as partes sobre o cabimento desta ação popular até porque a dicção do LXXIII do art. 5 da CRFB é clara ao incluir o meio ambiente na esfera de proteção da ação popular: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Além disso, a Lei 4.717/1965 traz as hipóteses de nulidades dos atos administrativos, dentre elas, a ilegalidade do objeto:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

c) ilegalidade do objeto;

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:



c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo.

O STF reconhece a viabilidade da ação popular, quando ela pretende invalidar ato administrativo tisdado de ilegal por contrariar a lei que rege a matéria:

AÇÃO POPULAR. ABERTURA DE CONTA EM NOME DE PARTICULAR PARA MOVIMENTAR RECURSOS PÚBLICOS. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 5º, INC. LXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O entendimento sufragado pelo acórdão recorrido no sentido de que, para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar dos princípios que norteiam a Administração Pública, dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inc. LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico. As premissas fáticas assentadas pelo acórdão recorrido não cabem ser apreciadas nesta instância extraordinária à vista dos limites do apelo, que não admite o exame de fatos e provas e nem, tampouco, o de legislação infraconstitucional. Recurso não conhecido. (RE 170768, Relator(a): Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 26/03/1999)

A tese da petição inicial consiste na ofensa do Decreto 10.347/2020 à Lei 11.284/2006. Portanto, cabível a ação.

2. Não há dúvidas de que ações populares com identidade de causas de pedir e de objeto geram conexão. Essa é a Lei 4.717/1965:

Art. 5º [...]

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

Logo, a propositura de uma ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos:

PROCESSO CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO POPULAR. AÇÃO CIVIL



PÚBLICA. CONEXÃO. PREVENÇÃO. SÚMULA Nº 235 DO STF. 1. O disposto na Súmula nº 235 do STF, não se aplica à hipótese em que a prevenção advém de conexão entre ação popular e ação civil pública. 2. Independentemente de se tratar de ação popular ou ação civil pública, competente para processar e julgar todas as ações, pela prevenção, é o juízo a quem foi distribuída a primeira ação, objetivando-se, assim, evitar decisões conflitantes, quando o julgador aprecia fundamentos e base de pedir assemelhados. 3. “A configuração do instituto da conexão não exige perfeita identidade entre as demandas, senão que, entre elas preexista um liame que as torne passíveis de decisões unificadas”. (CC 22123/MG, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, STJ) 4.O julgamento da ação popular não afasta a conexão, uma vez que, na hipótese, inexistente litispendência entre ambos os feitos, posto serem diferentes os autores, máxime por expressa previsão legal, o artigo 1º da Lei nº 7347/85. 5.Conflito conhecido, para declarar a competência do MM Juízo Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito federal, suscitante. (CC 0031766-72.2001.4.01.0000, Juiz Carlos Fernando Mathias, TRF-1 - Primeira Seção, DJ 23/10/2001)

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE VARAS DE REGIÕES DIVERSAS DA JUSTIÇA FEDERAL. AÇÕES POPULARES PROPOSTAS COM O FIM DE SUSPENDER/ANULAR NOMEAÇÃO E POSSE DE MINISTRO-CHEFE DA CASA CIVIL. IDENTIDADE DE PARTES E DE OBJETO. COMPETÊNCIA DO JUÍZO PARA O QUAL FOI DISTRIBUÍDA A PRIMEIRA DEMANDA. ART. 5º, § 3º, DA LEI N. 4.717/65. CONFLITO CONHECIDO PARA DECLARAR COMPETENTE O JUÍZO DA 22ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. 1. Consigna-se, a princípio, que o presente conflito de competência se refere, na origem, a ações populares propostas com o objetivo de verificar a higidez, ou não, do ato de nomeação do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva para ocupar o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil. 2. Cumpre mencionar, inicialmente, que não há se falar em perda de objeto do conflito de competência (assim como alegada por alguns autores das vias populares em questão) pelo fato de o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva não mais ocupar o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil. Isso porque, tratando-se, no caso, de ações populares, ainda que haja desistência do respectivo processamento na instância de origem, caberá ao Ministério Público assumir



a titularidade da ação, tendo em vista o interesse público subjacente ao tema, na forma da Lei n. 4.717/1964. 3. No caso, persiste o interesse - até por se tratar, como dito, de ações populares intentadas - quanto a saber sobre o alegado vício no ato de nomeação do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva para ocupar o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil. É que, por óbvio, se, ao final, forem julgadas improcedentes ditas demandas, tal conclusão terá consequência direta sobre os efeitos do ato de nomeação, a fim de qualificá-lo como hígido ou não. 4. Com base nessas considerações, rejeita-se a preliminar de perda de objeto deste conflito positivo de competência. 5. Segundo a jurisprudência firmada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, “a conexão das ações que, tramitando separadamente, podem gerar decisões contraditórias implica a reunião dos processos em unum et idem iudex, in casu, ações populares e ação civil pública [...]” (CC 36.439/SC, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 8/10/2003, DJ 17/11/2003, p. 197). 6. Tratando-se de diversas ações populares, com identidade de causas de pedir e de objeto, as quais foram propostas com a finalidade de suspender/anular a nomeação e posse do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil, é competente o Juízo Federal da 22ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, na medida em que para essa unidade jurisdicional foi distribuída a demanda primeva. 7. Os documentos coligidos aos autos revelam acertada a tese que se coaduna com o disposto no art. 5º, § 3º, da Lei n. 4.717/65, determinando que a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos. 8. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal da 22ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Fica prejudicado o exame dos agravos internos. (CC 145.918/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 10/05/2017, DJe 17/05/2017)

Esta ação foi distribuída em 15/05/2020, mas a União não trouxe o dia em que ação popular 1029100-02.2020.4.01.3400, em curso na 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, foi distribuída. Diante disso, ser-lhe-á concedido prazo, sob pena de ser rejeitada a preliminar por ela suscitada (art. 6º do CPC).

3. Eis o Código de Processo Civil:

Art. 51. É competente o foro de domicílio do réu para as



causas em que seja autora a União.

Parágrafo único. Se a União for a demandada, a ação poderá ser proposta no foro de domicílio do autor, no de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda, no de situação da coisa ou no Distrito Federal.

Portanto, as demandas contra a União podem ser deflagradas (i) no Distrito Federal, (ii) no foro do domicílio do autor, (iii) no foro da ocorrência do ato ou fato que originou a demanda, ou (iv) no foro da situação da coisa.

A tese da petição inicial consiste na ofensa do Decreto 10.347/2020 à Lei 11.284/2006. Logo, esta ação só pode ser ajuizada no Distrito Federal (hipóteses i e iii) ou no foro do domicílio do autor.

Conforme o Código Civil:

Art. 70. O domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo.

Art. 72. É também domicílio da pessoa natural, quanto às relações concernentes à profissão, o lugar onde esta é exercida.

São dois os autores desta ação: Hugo Leonardo Pádua Mercês e Luís de Camoes Lima Boaventura.

Hugo Leonardo Pádua Mercês juntou comprovante de endereço de uma pessoa jurídica, onde ele exerce sua profissão. Mas o caso aqui não se trata de relações concernentes à profissão (art. 72 do Código Civil). Logo, ele deve trazer o comprovante do lugar onde ele estabeleceu sua residência com ânimo definitivo (art. 70 do Código Civil).

Luís de Camoes Lima Boaventura é aparentemente (não há comprovante de endereço) domiciliado no Distrito Federal. Destarte, não poderia ter ajuizado esta ação em Belém. Pensar em sentido contrário é permitir que as partes acrescentem foros no parágrafo único do art. 51 do CPC a seu bel-prazer e possam, por conseguinte, escolher o juiz da sua causa. Ademais, não provou as alegadas ameaças.

Portanto, com esteio no art. 6º do CPC, se Hugo for domiciliado em Belém e Luís, no Distrito Federal, e mantiverem formado este litisconsórcio ativo, não me restará outra vereda a trilhar, senão remeter os autos para o Distrito Federal, já que lá os dois, em litisconsórcio ativo, podem litigar contra a União.



4. Por todas essas razões:

a) intime-se a União para, no prazo de 05 dias, provar o dia em que a ação popular 1029100-02.2020.4.01.3400, em curso na 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, foi distribuída, sob pena rejeição da preliminar.

b) intimem-se os integrantes do polo ativo para, no prazo de 05 dias, (i) comprovarem, cada um, lugar onde estabeleceram as respectivas residências com ânimo definitivo, e as alegadas ameaças, e (ii) se manifestarem sobre a manutenção do litisconsórcio ativo e a preliminar de conexão.

c) dê-se ciência desta decisão ao MPF.

No mesmo dia, a parte autora peticionou nestes termos:

Em atenção ao determinado na Decisão Interlocutória ID 246087365, segue em anexo comprovante de residência com ânimo definitivo do Autor Hugo Leonardo Pádua Mercês, ora peticionante (vide anexo).

Na oportunidade, informa que, em simples consulta ao PJE, verifica-se que a ação indiciada pelo Réu (APop Nº 1029100-02.2020.4.01.3400, em trâmite na 4ª Vara Federal Cível da SJDF) foi impetrada no dia 19/05/2020, portanto em data posterior a propositura desta APop, impetrada em 15/05/2020 (vide anexo).

Nos termos do § 5º do art. 3º da Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965, o Juízo da 1ª Vara Federal Cível da SJPB é prevento à apreciação da matéria veiculada nesta APop.

Por fim, e para oportunizar ao Juízo que decida o pedido de tutela de urgência com celeridade, requer-se a exclusão do polo ativo da presente APop o Autor Luís de Camões Lima Boaventura.

A União se manifestou em seguida:

UNIÃO FEDERAL, já qualificada nos autos, vem, em atenção à decisão de ID 246087365, informar que a ação popular de n. 1029100-02.2020.4.01.3400, em curso na 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, foi distribuída no dia 19/05/2020, às 21h06, consoante documentação anexa.

Aproveita a oportunidade para se manifestar quanto ao pedido de exclusão do polo ativo, com conseqüente desistência da ação, do autor popular Luís de Camões Lima Boaventura em petição de ID 254581347.



Com efeito, para a homologação da desistência da ação deve o réu se manifestar na forma da lei processual que dispõe:

Código de Processo Civil

Art. 485 (...)

§ 4º Oferecida a contestação, o autor não poderá, sem o consentimento do réu, desistir da ação. (g/n)

A anuência do réu quanto ao pedido de desistência da ação pelo autor popular Luís de Camões Lima Boaventura, em obediência ao devido processo legal, revela-se imprescindível, uma vez que a União Federal já apresentou manifestação nos autos (ID 242011354), com conteúdo similar ao de uma contestação, caracterizando-se, indubitavelmente, como peça de defesa.

Dessa forma, não cabe uma interpretação literal do art. 485, § 4º do CPC, devendo o dispositivo ser interpretado no sentido de necessário consentimento do réu acerca do pedido de desistência do autor no caso de já oferecida resposta nos autos, por força dos arts. 9º e 10 do CPC.

A necessidade de intimação prévia do réu, inclusive, já foi consolidada pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sua PRIMEIRA SEÇÃO, ao julgar o Recurso Especial REsp 1.267.995/PB, sob o regime do art. 543-C do Código de Processo Civil/1973:

[...]

Por fim, cabe destacar que, conforme ordenamento jurídico pátrio, não pode a fazenda pública, na condição de ré, concordar com o pedido de desistência da ação, mesmo que parcial, salvo se a parte renunciar ao direito sobre o qual se funda a ação, segundo exigência prevista no artigo 3º da Lei 9.469/97, in verbis:

[...]

Ante todo o exposto, a União Federal não concorda com o requerimento de exclusão do autor popular da lide.

Contra a tese da União, o autor mais uma vez se manifestou:

Em atenção à Petição ID 259324444, cumpre informar que até a presente data a União Federal não apresentou Contestação, requisito essencial para aplicabilidade ao caso concreto dos efeitos do §4º do art. 485 do CPC/2015. Assim dispõe a norma



jurídica:

[...]

No caso em tela, a União apresentou duas petições: a Petição ID 242011354 (manifestação em relação ao pedido de tutela provisória de urgência) e a Petição ID 259324435 - Outras peças.

Ante o exposto, requer-se a este Juízo que aprecie o pedido de tutela de urgência, pelas razões de fato e direito suscitadas neste percurso processual.

Por fim, a União apresentou sua contestação. Contra o pedido liminar, sustentou a “vedação legal de decisão antecipatória que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação”, “ausência dos requisitos autorizadores da concessão de antecipação de tutela”, “grave lesão à ordem social e administrativa”, “perigo inverso”, “irreversibilidade” e colacionou “recente decisão proferida na ação popular nº 1029100-02.2020.4.01.3400, do Distrito Federal, que possui mesma causa de pedir e pedido, a qual teve seu pedido liminar indeferido de plano”. Sobre o mérito, trouxe os seguintes argumentos: a) “Inicialmente, será traçada uma visão panorâmica acerca da gestão de florestas públicas para produção sustentável com fito de situar a concessão florestal como um dos mecanismos de promoção do desenvolvimento sustentável, balizada por inúmeras regras, inclusive relacionadas à lei de licitações. E com isso, refutar a argumentação falaciosa e superficial apresentada na petição inicial de que o instrumento em si estaria condicionado à promoção do desmatamento.”; b) “Na sequência, debruçar-se-á sobre o desenho institucional previsto para as Pastas Ministeriais, desde a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, com fito de revelar a higidez da edição do Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020. Posteriormente, sinalizar-se-á que a edição do Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020 contou com apreciações jurídicas no seio das unidades consultivas da Advocacia-Geral da União que expressam o controle de legalidade interno do ato normativo.”.

Sobre o item “a”, a União expôs a “gestão de florestas públicas para produção sustentável positivada na Lei 11.284”, e “a concessão de floresta pública como caminho para o desenvolvimento sustentável”. Já quanto ao item “b”, aduziu em resumo:

#### 4.3 A CONCESSÃO DE FLORESTA PÚBLICA E O DIÁLOGO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)

[...]

Considerando as atribuições da Pasta Ministerial, na oportunidade, apreciada somente com fito de alinhar as interfaces com as atribuições do Serviço Florestal Brasileiro e no escopo de justificar a reunião das matérias afins, verificam-se pontos de tangência entre as atividades do órgão gestor na condução da outorga da concessão florestal, a cargo Serviço Florestal Brasileiro, e as seguintes competências conferidas ao



Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a saber: o “desenvolvimento rural sustentável”; as “políticas de fomento da agricultura familiar” e a “reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal e terras quilombolas”.

#### 4.4 DA REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA MÁQUINA PÚBLICA FEDERAL

Com a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019 (§ 3º artigo 21 e inciso VI artigo 22), o Serviço Florestal Brasileiro passou a integrar a estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Consoante anteriormente explicitado, a referida reengenharia institucional se afigura como medida de eficiência que reuniu, sob a batuta de uma mesma Pasta Ministerial, órgão (SFB) e entidade (a exemplo do INCRA) com atribuições afins e intimamente interligadas, em especial, no que se refere à regularização fundiária dos imóveis rurais. A realocação do Serviço Florestal Brasileiro na estrutura da Administração Pública Federal, inclusive, mantendo a mesma natureza jurídica, apenas altera o vínculo hierárquico, originalmente com o Ministério do Meio Ambiente e, desde a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 até a atualidade, com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Por óbvio, a mera alteração na estrutura do Poder Executivo Federal, por si só, não enseja o desvio dos objetivos legalmente atribuídos, afinal, tanto o Serviço Florestal Brasileiro quanto a Pasta Ministerial em comento se encontram atrelados ao Princípio da Legalidade, entre outros preceitos constitucionais. Reitere-se que a reunião de esforços administrativos em torno de uma mesma Pasta Ministerial, mormente, pela consonância com o rol de atribuições historicamente designado ao Serviço Florestal Brasileiro, por exemplo na condução da outorga da concessão florestal e na gestão do CAR, para além de refletir a meta de eficiência no fomento da atividade econômica, colima a máxima eficiência no trato das políticas públicas.

#### 4.5 DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO SOB A ÓTICA DA GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS PARA A PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL

Por outro prisma de análise, interessa notar o desenho institucional conferido ao Ministério do Meio Ambiente, para também demonstrar que não assiste razão aos Autores.



Com efeito, compete ao Ministério do Meio Ambiente planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente (inciso III do art. 6º da Lei nº 6.938/81), além de exercer a política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas, a proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais, além de formular as políticas para integração do meio ambiente e produção, dentre outras.

Insta ainda destacar que foi expressamente previsto no parágrafo único do artigo 39 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019 a “competência do Ministério do Meio Ambiente relativa a florestas públicas será exercida em articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”.

Por oportuno, insta lembrar os argumentos apresentados pela área técnica do Ministério do Meio Ambiente, a Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável, a teor do DESPACHO Nº 18276/2020- MMA(SEI/MMA 0577523) que reforçam que tais atribuições permanecem em conjunto:

[...]

Vê-se que, os argumentos apresentados na exordial não merecem prosperar, na medida em que o espectro de competências atribuídas ao Ministério do Meio Ambiente quanto ao planejamento e implementação das políticas públicas afetas à conservação ambiental, para além da promoção da utilização sustentável de ecossistemas e da biodiversidade (inciso III do art. 6º da Lei nº 6.938/81), entre outras, foram devidamente resguardados.

Aliás, há que se ter presente que a pauta do desenvolvimento sustentável não é temática exclusiva de uma Pasta Ministerial e sim, pela inerente transversalidade do tema ambiental, deve permear todas as áreas produtivas que tenham interface com o uso de recursos naturais, a exemplo das florestas. Logo, a construção do desenvolvimento sustentável passa pela perspectiva de uma Pasta Ministerial que se dedique ao fomento e à promoção de uma produção em bases que não comprometa à exaustão os recursos naturais, para além das preocupações de caráter social.

De outro lado, no que concerne ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tendo em consideração estritamente a matéria versada na peça exordial (atribuições do Serviço



Florestal Brasileiro), inexistiu qualquer mudança significativa entre as previsões de competência positivadas na Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, e posteriormente na conversão na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019.

[...]

Neste aspecto, cumpre ressaltar que a alteração quanto à alocação do Serviço Florestal Brasileiro não impactou nas atribuições originalmente previstas, seja a de órgão gestor incumbido do disposto no artigo 53 Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, seja de órgão gestor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, a teor do artigo 41 da na nº 11.284, de 2 de março de 2006.

Reitere-se que houve somente a realocação do Serviço Florestal Brasileiro na estrutura administrativa, o que impacta apenas no vínculo hierárquico desta unidade, na atualidade, integrante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Sendo que, o círculo de atribuições desenhados para o Serviço Florestal Brasileiro até o advento da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, e da norma regulamentar (Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019) permaneceu intacto. Nesse passo, inexistiu flexibilização de qualquer das atribuições normativas a cargo do Serviço Florestal Brasileiro ainda que enxertado na estrutura administrativa ministerial distinta da que originalmente prevista.

#### 4.6. DO PODER CONCEDENTE: A INTERPRETAÇÃO DO § 3º DO ARTIGO 21 DA LEI N. 13.844, DE 18 DE JUNHO DE 2019

Consoante amplamente afiançado, o rol de atribuições previstas Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que estavam e que permanecem a cargo do Serviço Florestal Brasileiro, mesmo após o advento da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, não restou comprometido. E ainda foi reunido em uma única Pasta Ministerial temáticas afins, especialmente quanto à gestão fundiária no meio rural, o que reforça a motivação legítima para a alteração estrutural em prol da celeridade e da eficiência.

Neste aspecto, detendo-se sobre a previsão do inciso VI do artigo 22 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, vislumbra-se que, por si só, já seria suficiente para evidenciar a alteração organizacional no Serviço Florestal Brasileiro, enquanto parte integrante da estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Ocorre que, pela máxima hermenêutica de que não existe



dispositivo normativo despicindo, entende-se que o disposto no §3º do artigo 21 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, pretendeu muito mais do que repetir o fato já consagrado historicamente, ou seja, a de que o Serviço Florestal Brasileiro (originalmente integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente) desempenharia, na prática, a função de órgão gestor, após a mudança normativa, passando a integrar a estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Como regra, os órgãos ministeriais não são dotados de estrutura que permita a operacionalização prática das ações consonantes ao rol de suas competências. As Pasta Ministeriais, por essência, dedicam-se a planejar e controlar a execução das políticas públicas e através das autarquias vinculadas ou mesmo mediante ajustes (convênios, por exemplo) são repassadas verbas públicas correspondentes para que sejam operacionalizadas as ações.

Não se pode olvidar que, no projeto de lei que daria origem à Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, o Serviço Florestal Brasileiro (nomenclatura que historicamente remete às entidades e não órgão) havia sido pensado para ser uma entidade autárquica, o que não aconteceu sendo concretizado ao longo da tramitação do projeto. E ao final, foi previsto como uma unidade integrante de uma Pasta Ministerial, à época, o Ministério do Meio Ambiente e cuja repartição de competências encontrava-se regida pela Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, a qual restou alterada pela à Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

Na esteira desta perspectiva, mesmo com a alteração do vínculo hierárquico do Serviço Florestal Brasileiro com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, restariam intactas as atribuições originalmente designadas ao órgão gestor descrita no artigo 53 Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Até porque, toda a estrutura do Serviço Florestal Brasileiro, tal como originariamente desenhada, havia sido deslocada para a estrutura da referida Pasta Ministerial.

Logo, a reengenharia administrativa que impactou exclusivamente sobre o vínculo de subordinação do Serviço Florestal Brasileiro e não alterou suas atribuições institucionais previstas na Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, por si só, traria consequências interpretativas com relação ao Poder Concedente e à Pasta Ministerial que externalizaria suas correspondentes ações.

Neste sentido, vislumbra-se que a compreensão da essência do



§3º do artigo 21 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, não passa ao largo do conceito consagrado no inciso XIII do artigo 3º da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que prevê “órgão gestor: órgão ou entidade do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal”. Vê-se que na definição de órgão gestor, ou seja, aquele que na prática competem atos concernentes à operacionalização da política pública em comento foi previsto que se trata de estrutura (sem personalidade ou com personalidade jurídica, respectivamente “órgão ou entidade”) que integre o Poder Concedente.

Por oportuno, cumpre relembrar a definição de Poder Concedente, a saber, “poder concedente: União, Estado, Distrito Federal ou Município”, a teor de XV do artigo 3º da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Na esfera federal, depreende-se que o Poder Concedente é a União que poderá designar o órgão ministerial que melhor convier para a execução com máxima eficiência as atribuições da política pública em comento.

Nesse passo, resta apenas uma interpretação possível para a previsão do §3º do artigo 21 em conjunto com o inciso XIII do artigo 3º, ambos da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, a de que havia a pretensão de externalizar que o desempenho da função de Poder Concedente na esfera federal, titularizada pela União, estaria a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Inclusive, considerando que há uma relação visceral de atribuições entre o órgão gestor e o poder concedente em cada esfera da unidade federativa não se afiguraria lógico que, por hipótese, pudesse um órgão pertencente à estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento devesse atuar por delegação a partir da orientação de outra Pasta Ministerial. Caso contrário, teria sido em vão o rearranjo administrativo.

Novamente, acreditar que a previsão do §3º do artigo 21 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019 pretendia reiterar a obviedade de que a função de órgão gestor, na esfera federal, sempre titularizada pelo Serviço Florestal Brasileiro, permaneceria sendo executada pela mesma unidade apegaria a interpretação possível, para além de ser uma repetição do que já havia sido positivado no inciso VI do artigo 22 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019.

[...]



Depreende-se que as atribuições do Poder Concedente e do órgão gestor, em especial no que tange à concessão florestal encontram-se intimamente interligadas. Reforça, com isso, a tese de que a alteração do vínculo hierárquico do Serviço Florestal Brasileiro, por força da previsão do inciso VI do artigo 22 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, já traria a inexorável conclusão de que a atuação enquanto Poder Concedente, titularizada pela União, desde edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, deveria ser desempenhado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Assim, entende-se que tendo sido a estrutura do Serviço Florestal Brasileiro alterada para outra estrutura ministerial, plenamente adequado que as atribuições referentes ao poder concedente, novamente, titularizadas pela União, fossem também designadas para serem operacionalizadas pela Pasta Ministerial com afinidade à temática, nos moldes desenhados desde a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, e a posteriormente convertida na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019.

Nesta linha de ideias, mesmo que não sobreviesse a edição do Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020, que dispõe sobre as competências para a concessão de florestas públicas, por hipótese, já seria possível depreender que com a reengenharia administrativa promovida desde a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, e a posteriormente convertida na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019 que alterou a subordinação do Serviço Florestal Brasileiro ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para além da tácita revogação do artigo 54 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, concluir-se-ia que a função de Poder Concedente, titularizada pela União, seria desempenhada por nova Pasta Ministerial.

#### 4.7 DA LEGALIDADE/ CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO N. 10.347/2020

O Decreto Nº 10.347, de 13 de maio de 2020 teve por finalidade, especificamente:

a) transferir atribuições da pasta do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), para melhor operacionalização da gestão das florestas públicas; e

b) realocar a Comissão de Gestão de Florestas Públicas - CGFLOP, inserindo-a na estrutura organizacional do Ministério



da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Interessa notar que anteriormente à edição do Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020, a proposta de norma foi apreciada no seio da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento pela Nota Técnica Nº 5/2020/DCM/SFB e pelo PARECER n. 00158/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU. Foi também objeto de análise pela unidade consultiva junto ao Ministério do Meio Ambiente, conforme Nota Técnica nº 73/2020-MMA e PARECER n. 00037/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU.

Por importante, cumpre transcrever o trecho com lúcido entendimento apresentado pelo Advogado da União Dr. Olavo Moura Travassos de Medeiros, que analisou a propriedade com a qual o Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020, retrata a incumbência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento da função de Poder Concedente, em especial quanto à legitimidade deste decreto autônomo, em termos formais e materiais, para dispor sobre a temática em apreço:

[...]

Vê-se que o Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020, não padece de qualquer vício de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. A uma, pela a tese alinhavada no PARECER n. 00037/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU o ato normativo em voga encontra-se higidamente editado, na medida em que o decreto autônomo observou o disposto na alínea "a" do inciso VI do art. 84 da CRFB/88. A duas, pela interpretação ora defendida de que a simples alocação da estrutura Serviço Florestal Brasileiro (sem que fossem alteradas suas atribuições institucionais desenhadas na origem pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006), por força da dicção do inciso VI do artigo 22 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, pelas imbrincadas relações entre a função de órgão gestor, na esfera federal, e de Poder Concedente, já denotariam que caberia ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o desempenho, em nome da União que a titulariza, a função de Poder Concedente. A três, previsão do §3º do artigo 21 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, na essência, para que haja uma interpretação coerente com o texto da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 já sinalizava que integrando o órgão gestor, na esfera federal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, caberia a mencionada Pasta desempenhar as atividades inerentes à função de Poder Concedente, repita-se, na esfera federal, titulizada pela União. A quatro, as interfaces entre Poder Concedente e do órgão gestor em especial na temática de concessão florestal suscitam que integrem um todo



visceral, sob pena de aumento do trâmite burocrático e esvaziamento do esforço de reunião de temáticas afins sob a batuta da mesma Pasta Ministerial.

Ainda, a fim de defender a legalidade/constitucionalidade do ato vergastado pelos Autores Populares é necessária uma digressão histórica do texto Constitucional, que de per si, leva a uma orientação uma acerca de qual é a roupagem do instrumento normativo escoreito para tratar da organização e funcionamento da administração pública. Vejamos.

[...]

Assim, a atual redação deixou clara a intenção do Legislador Constituinte Derivado de tratar as matérias atinentes a organização e funcionamento da Administração Federal, desde que, FRISE-SE, não implique em aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, via DECRETO do Presidente da República.

Outrossim, a Emenda Constitucional nº 32/2001 também subtraiu da competência do Poder Legislativo a estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública em geral. Segue texto original do art. 88, da CF:

[...]

In casu, o ato impugnado diz respeito exclusivamente a organização e funcionamento da Administração Federal, ou, mais especificamente, estruturação e atribuições dos Ministérios, matéria essa, consoante disposto supra, subtraída do âmbito do processo legislativo, o que diante de uma interpretação sistemática e histórica do texto constitucional leva a conclusão que a matéria ficou restrita a reserva de Decreto do Chefe do Executivo.

Insta destacar, por oportuno, que na hipótese encontra-se atendida a ressalva constante no dispositivo legal, art. 84, incisos IV alínea "a" CF, "quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", consoante disposto na NOTA TÉCNICA Nº 5/2020/DCM/SFB, vejamos:

[...]

Nessa toada, é patente que ainda que o conteúdo dos dispositivos das normas sob exame (artigo 49, §2º da Lei nº11.284/2006 e art. 39 da Lei nº 13.844/2019) tenham sido submetidos formalmente a um processo legislativo ordinário, seus conteúdos comportam matérias reservadas ao âmbito do



Decreto, razão pela qual sua natureza é de Decreto. Dito isso, não existe qualquer ilegalidade/inconstitucionalidade para que a matéria tenha sido disciplinada por meio de um Decreto da lavra do Presidente da República, com fulcro nos art. 84, incisos IV e VI, alínea “a” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Ademais, a teor do art. 3º, XV, da Lei nº 11.284/2006, para os fins do disposto no referido diploma, considera-se poder concedente: União, Estado, Distrito Federal ou Município. De registrar-se, portanto, o Decreto não altera essa titularidade, decorrente da previsão expressa do texto constitucional (CF/88, art. 24, VI).

#### 4.8 DA LIMITAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DE SINDICAR O MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Infere-se que o acolhimento do pedido autoral constituir-se-á como verdadeira e indevida interferência do Poder Judiciário em afronta ao núcleo essencial do princípio da separação de poderes, mormente, pela interferência na continuidade das políticas públicas a cargo do Serviço Florestal Brasileiro e em prejuízo aos objetivos precípuos da gestão de florestas públicas para produção sustentável, entre os quais erradicação da grilagem em terras públicas, redução do desmatamento ilegal e fomento econômico em bases sustentáveis a partir de concessão florestal, mediante procedimento licitatório.

Assim, sob a ótica da dimensão positiva da divisão de poderes, a qual se refere à correlação entre as atribuições conferidas aos órgãos ou entidades de determinado Poder, destinadas ao estrito desempenho das atividades a que foram incumbidos, não se afigura legítimo que o Poder Judiciário, destituído dos conhecimentos técnico-científico e administrativos pertinentes à temática em apreço, se imiscua no cerne da celeuma judicial, a realocação do Serviço Florestal Brasileiro na estrutura administrativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como o desempenho da função de Poder Concedente pela referida Pasta Ministerial, inclusive, pela legitimidade da reengenharia administrativa a cargo do Chefe do Poder Executivo que não trouxe impactos orçamentários.

Neste sentido, há que se apontar para o limite do ativismo judicial explicitado na peça exordial, notadamente no que concerne à designação de funções administrativas no seio da estrutura da Administração Pública Federal.

É o relatório. **DECIDO.**



### **Do artigo 5º, § 3º, da Lei 4.717/1965**

O advogado não se confunde com seu cliente. Ele é o primeiro juiz da causa, porque analisa os fatos trazidos pelo cliente e decide se sua pretensão tem respaldo jurídico. Em caso positivo, há o primeiro e único julgamento feito pelo advogado, já que, a partir daí, ele tem o dever jurídico de utilizar todos os artifícios jurídicos dentro da lei e da ética que aproveitam ao seu cliente. Assim, o advogado é o profissional que, entre teses alternativas minimamente razoáveis, patrocina aquela que atende ao interesse do seu cliente. Contudo, no caso em liça, algum limite foi ultrapassado.

Em manifestação espontânea, a AGU, representante judicial da União (art. 131 da CRFB), defendeu a prevenção da 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, mas deliberadamente não trouxe o dia em que a ação popular 1029100-02.2020.4.01.3400 foi distribuída; trouxe apenas a existência de decisão que lhe foi favorável.

A tese da prevenção foi uma tentativa clarividente de fazer com que o Juízo errasse. Tanto é assim que, após ter trazido a data e revelado que esta ação popular foi distribuída anteriormente à ação 1029100-02.2020.4.01.3400, não houve qualquer ratificação da tese apresentada.

A ética é a inteligência viva e compartilhada a serviço do aperfeiçoamento da convivência com as atuais condições materiais<sup>[1]</sup>. É preciso que todos nós mantenhamos vigilância contra pretensões cuja estratégia para ser satisfeita compromete a convivência. Assim, garantimos a vitória da vontade geral sobre vontades particulares que pretendem agredir a ética. Nos tribunais não é diferente, porque o vencedor da lide não é o mais esperto<sup>[2]</sup>. É aquele que apresenta uma pretensão fundada em alegações e provas que o ordenamento jurídico (vontade geral) garante satisfação. O juiz, por exatamente ser um sujeito desinteressado por quem será o vencedor ou vencido da lide, é vigilante diuturno do processo devido e abomina o ardil processual. Pensar em sentido contrário é escolher a astúcia como o critério definidor da vitória das lides judiciais.

Rejeito, pois, a preliminar de prevenção.

### **Dos artigos 485, § 4º, do CPC e 3º da Lei 9.469/1997**

Eis o Código de Processo Civil:

Art. 485 [...]

§ 4º Oferecida a contestação, o autor não poderá, sem o consentimento do réu, desistir da ação.

As palavras são claras: o consentimento do réu só é necessário se a pretensão de desistir da ação vier aos autos após a contestação. No caso, o autor Luís de Camões Lima Boaventura desistiu de litigar em 12/06/2020 e a contestação da União só foi protocolada em 23/06/2020. Portanto, o CPC alberga o pedido de desistência.

Foi levantada ainda a tese de que a manifestação prévia (doc. 242011354) teria “conteúdo similar ao de uma contestação, caracterizando-se, indubitavelmente, como peça de defesa”. Mais uma vez é preciso afastar a esperteza processual, porque o anseio é unir o melhor



dos mundos e construir um procedimento híbrido: a manifestação de 25/05/2020 deve ser considerada contestação para fins do art. 485, § 4º, do CPC e, ao mesmo tempo, deve ser garantido à União o prazo de 15 dias contados em dobro para poder apresentar outra contestação.

Ainda foi invocada a Lei 9.469/1997:

Art. 3º As autoridades indicadas no *caput* do art. 1º poderão concordar com pedido de desistência da ação, nas causas de quaisquer valores desde que o autor renuncie expressamente ao direito sobre que se funda a ação (art. 269, inciso V, do Código de Processo Civil).

Até a apresentação da contestação, como visto, o autor pode desistir da ação sem o consentimento do réu. Entre a contestação e a sentença (art. 485, § 5º, do CPC[3]) é possível pedir a desistência, mas é necessário a concordância do réu.

O referido art. 3º da Lei 9.469/1997 disciplina a concordância da União com o pedido de desistência do autor, logo ele incide se o pedido de desistência tiver sido apresentado após a contestação. Como o pedido de desistência formulado por Luís de Camões Lima Boaventura foi apresentado antes da contestação, o art. 3º da Lei 9.469/1997 não incide no presente caso.

Ademais, essa regra legal nem sequer incide nestes autos em hipótese alguma.

Em primeiro lugar é bom frisar que sua incidência não gera “concordância com o pedido de desistência da ação” e o feito é extinto sem resolução de mérito. Há, na verdade, resolução de mérito (art. 487, III, “c”, do CPC), porque o autor renuncia “expressamente ao direito sobre que se funda a ação”. Logo, sua finalidade é impedir que o autor renove a demanda judicial futuramente.

Em segundo lugar, a Lei 9.469/1997 deve ser interpretada sistematicamente com a Lei 4.717/1965, notadamente, com seu art. 9º:

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Na ação popular, se o autor desistir da ação ou “ajudar” o réu, outro cidadão ou o Ministério Público assumem o polo ativo. Conseqüentemente, mesmo se Luís de Camões Lima Boaventura renunciasse a pretensão e ele fosse o único integrante do polo ativo, o feito não seria extinto com resolução de mérito (finalidade do referido art. 3º). Ele prosseguiria com outro cidadão ou com o MPF.

Diante desse quadro, o que se vê é mais uma tentativa audaciosa de burlar o juiz natural com base em argumentação desprovida de juridicidade.



Sendo assim, acolho a desistência da ação formulada por Luís de Camões Lima Boaventura, de sorte que seus documentos devem ser excluídos da lide, e retificado registro processual.

### **Dos argumentos contrários à decisão liminar**

No presente caso, não há perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, pois a eventual concessão da tutela de urgência pode ser posteriormente revogada e a situação jurídica atual será restabelecida.

Também, o caso não se trata de interferência indevida. A interferência é devida, e sempre será, quando alguém narrar perante um juiz lesão ou ameaça de lesão a direito (CRFB):

Art. 5º [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Tanto é assim que, recentemente e em situação similar, o Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente medida cautelar na ADI 6.121 e suspendeu a eficácia de dispositivos do Decreto 9.759/2019, da Presidência da República, que extinguiu colegiados da administração pública federal previstos em lei. Por unanimidade, os Ministros entenderam que, como a criação desses colegiados foi autorizada pelo Congresso Nacional, apenas por meio de lei eles podem ser extintos:

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”<sup>[4]</sup>.

Rejeito, pois, a preliminar de impossibilidade jurídica de deferimento de provimento liminar.

### **Do julgamento antecipado da lide**

O inciso LXXVIII do art. 5º da CF/88 outorgou normatividade ao direito à tempestividade da tutela jurisdicional. Essa cláusula geral é voltada para a atividade estatal (legislador, administrador e juiz).



O legislador previu no art. 355, I, do CPC a técnica do julgamento antecipado da lide, com resolução de mérito, quando “não houver necessidade de produção de outras provas”:

Ao se designar, desnecessariamente, audiência para a produção de provas, adiando-se, indevidamente, a resolução da lide, acaba-se por violar o princípio da economia processual, bem como a disposição constitucional que assegura às partes a razoável duração do processo (art. 5.º, LXXVIII, CF/1988). Não se trata de mera “faculdade” do juiz: inexistindo razão para a produção de provas em audiência, impõe-se ao juiz proferir, de imediato, a sentença. Nesse sentido: STJ, REsp 324.098/RJ, 4.ª T., rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira; STJ, REsp 337.785/RJ, 3.ª T., rel. Min. Nancy Andrighi; STJ, REsp 797.184/DF, 1.ª T., rel. Min. Luiz Fux. Sobre a desnecessidade de produção de prova sobre os fatos, cf. art. 374 do CPC/2015 (correspondente ao art. 334 do CPC/1973)[5].

A razão subjacente ao julgamento antecipado da lide prende-se à necessidade de uma atividade jurisdicional eficiente, na qual sejam dispensados atos e fases quando, por motivos razoáveis, o juiz perceber-lhes a irrelevância e inutilidade[6].

A partir da relação jurídica exposta na petição inicial – notadamente, a causa de pedir – e na contestação, é imperiosa a incidência do art. 355, I, do CPC à solução da controvérsia porque tudo o que era necessário para a formação do meu convencimento já está nos autos.

## Do mérito

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (art. 76 da CRFB). Ele é chefe de Estado e chefe de Governo. Com a Emenda Constitucional nº 32/2001 ficou definitivamente claro que ele também é o chefe da Administração Pública. Por conseguinte, não há muita discussão sobre a possibilidade de o chefe do Poder Executivo, a partir da estrutura básica da Administração Pública trazida por lei, proceder às complementações que permitam maior agilidade e eficiência administrativa por meio de decreto, desde que, obviamente, não contrariem a lei.

Mas a discussão dos autos não gira em torno desse poder discricionário. O que está em julgamento é a legitimidade jurídica do art. 2º do Decreto 10.347, de 13 de maio de 2020, diante do que dispõe o parágrafo 2º do art. 49 da Lei 11.284, de 2 de março de 2006. Assim, a controvérsia instaurada não diz respeito ao conteúdo propriamente dito do referido art. 2º, mas se o Decreto 10.347/2020 (Poder Executivo) poderia ter alteado a disciplina posta pela Lei 11.284/2006 (Poder Legislativo). A questão, portanto, gravita em torno da separação dos Poderes, razão pela qual o “item a” da contestação tem nada a ver com o debate, bem como não tem terreno fértil a tese de lesão à ordem administrativa.

O poder do Estado, que sinteticamente é a potência de submeter um sujeito à vontade de outro, é uno. Esse poder é instrumento para, em linhas gerais, promover o bem comum (é impensável conceber um Estado para fazer mal ao seu povo):

*O poder é um fenômeno sociocultural. Quer isso dizer que é*



fato da vida social. Pertencer a um grupo social é reconhecer que ele *pode* exigir certos atos, uma conduta conforme com os fins perseguidos; é admitir que *pode* nos impor certos esforços custosos, certos sacrifícios; que *pode* fixar, aos nossos desejos, certos limites e prescrever, às nossas atividades, certas formas. Tal é o *poder* inerente ao grupo, que se pode definir como *uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins*.

O Estado, como grupo social máximo e total, tem também o seu poder, que é o *poder político* ou *poder estatal*. A sociedade estatal, chamada também de sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que coordenar e impor regras em função dos limites globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais, reconhece, rege e domina, visando a ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum. Essa superioridade do poder político caracteriza à *soberania do Estado* (conceituado antes), que implica, a um tempo, *independência* em confronto com todos os poderes exteriores à sociedade estatal (soberania externa) e *supremacia* sobre todos os poderes sociais interiores à mesma sociedade estatal (soberania interna).

Disso decorrem as três características fundamentais do poder político: *unidade, indivisibilidade e indelegabilidade*, de onde parecer impróprio falar-se em *divisão e delegação de poderes*, o que fica esclarecido com as considerações que seguem[7].

O exercício desse poder se manifesta por três maneiras: a) imposição de normas gerais, abstratas, impessoais, obrigatórias e inovadoras da ordem jurídica (função legislativa); b) edição de atos singulares com objetivos concretos e particulares de acordo com a lei (função executiva[8]); c) solução de conflitos de interesses gerados por descumprimento de alguma norma (função jurisdicional)[9].

Contudo, o Estado não atinge a finalidade (promoção do bem comum), se o poder estatal estiver concentrado na mão de uma só pessoa, porque seu detentor tenderá naturalmente a dele abusar[10], como vaticinou o Barão de Montesquieu: 1) todo aquele que tem poder tende a dele abusar; 2) o poder vai sempre até onde encontra limites. Destarte, para limitar o abuso do poder gerado por sua concentração em uma só pessoa e, via de consequência, estimular o progresso à vista do bem comum, suas funções foram atribuídas a três órgãos reciprocamente autônomos, que as exercem não com exclusividade, mas com preponderância e especialização [11]:

Portanto, se não podemos negar ao Estado considerável parcela de poder e força física no desempenho de suas funções



(M. Weber) e não podendo ser ingênuos quanto à tendência atávica dos indivíduos e das organizações humanas de concentrar e abusar do poder, impõe-se necessariamente para a conformação democrática do Estado alguma espécie de separação e de limitação de poder.

Como normalmente os agentes do Estado (juizes, administradores ou legisladores) acreditam que “separação de Poderes” é um princípio que apenas existe para garantir os “nossos legítimos poderes” contra a “intervenção indevida” dos “outros” órgãos e agentes públicos, temos que acentuar que a advertência de Montesquieu se dirigia não contra esse ou aquele grupo, não contra esse ou aquele indivíduo, não apenas contra esse ou aquele órgão do Estado, mas contra qualquer indivíduo, qualquer grupo ou qualquer órgão do Estado, já que todos terão sempre a tendência, sempre e sempre, de acumular poder para dele, em seguida, abusar.

O perigo, pois, não parte apenas do Legislativo, ou apenas do Executivo ou mesmo do Judiciário. Qualquer órgão ou pessoa que tenha poder, aí incluído o Judiciário, ainda que movido pelas melhores intenções, necessariamente, buscará acumular e tenderá abusar desse poder acumulado. A propósito, na doutrina, fala-se hoje também abertamente, mesmo entre constitucionalistas de um quarto poder, consistente na indiscutível influência que a mídia exerce sobre a sociedade e o Estado (Vierte Gewalt — Massenmedien). Obviamente, também aqui o perigo do abuso, não podemos ser ingênuos, faz-se presente. Nenhum poder nasce imunizado do perigo do abuso.

No curso da História, foram experimentadas várias formas de separação de Poderes. Contudo, a fórmula ideal em que o Poder Legislativo edita leis gerais e abstratas, o Poder Executivo executa as leis de ofício e o Poder Judiciário apenas julga os casos controvertidos, esse modelo ideal provavelmente jamais terá existido. Por isso fala-se hoje de cooperação ou mesmo de cruzamento de Poderes (Gewaltenverschränkung), isto é, um regime onde muitas vezes (a) atos administrativos e sentenças revelam a eficácia geral e abstrata própria das leis, (b) enquanto maiorias do parlamento, ao invés de apenas fiscalizar e controlar, sustentam também o governo, sendo que, (c) em muitas experiências constitucionais, o Executivo e o Parlamento participam da formação dos órgãos de cúpula do Judiciário e assim por diante. Nesse regime de cruzamento ou de colaboração de Poderes, os Poderes do Estado reciprocamente influenciam e se sobrepõem. O importante será sempre que esses Poderes permaneçam limitados e reciprocamente se imponham limites[12].



A divisão de poderes do Estado brasileiro tem assento no art. 2º da CRFB: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”. A separação dos Poderes tem tamanha relevância que está no mesmo patamar de proteção constitucional da forma federativa de Estado; do voto direto, secreto, universal e periódico; e dos direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, da CRFB).

O poder constituinte originário, fato político que se impõe historicamente, sem sofrer qualquer limitação da ordem jurídica preexistente e titularizado pelo povo, elaborou a Constituição de 1988 e concedeu ao Poder Legislativo o poder constituinte derivado, que é o poder de, subordinado a diversas prescrições impostas pelo constituinte originário, reformar o texto constitucional[13].

Logo, pelo só fato de poder alterar a arquitetura constitucional, o Poder Legislativo se mostra, em certa medida, preponderante aos demais na tomada de “decisões” fundamentais do poder político. E essa situação, corolária da separação dos Poderes, também é revelada na elaboração, aperfeiçoamento e ab-rogação das leis, visto que a inovação da ordem jurídica tem como fonte primária e fundamento de validade a Constituição, a qual impõe um procedimento de criação concebido verticalmente e, até certo ponto, o conteúdo material da leis por meio de determinantes positivas e negativas[14].

Já o Poder Executivo, apesar de ter larga e relevante participação na função legislativa (iniciativa, sanção, veto, medidas provisórias, urgência de deliberação), foi colocado pela Constituição, também como decorrência lógica da separação dos Poderes, em um patamar abaixo, pois quem tem a palavra final sobre promulgação de emendas à Constituição e leis é o Poder Legislativo.

Por fim, o Poder Judiciário é afastado da função legislativa. Ele praticamente não participa do processo de produção de norma[15], mas, por outro lado, o Supremo Tribunal Federal é expressamente (art. 102) o guardião da Constituição. Portanto, promulgada a norma (incorporada a emenda à Constituição ou introduzida a nova lei no compêndio jurídico brasileiro), ele pode ser instado a decidir se ela tem validade constitucional ou não e, a depender do julgamento, confirmará sua validade, declarará sua nulidade ou imporá sua correta interpretação.

É exatamente por causa dessa estrutura bem engendrada de poder, que a disposição dos Poderes estabelecida no referido art. 2º da CRFB não é obra do acaso: a decisão política fundamental é tomada pelo Poder Legislativo, depois o Poder Executivo a realiza, e por fim o Poder Judiciário, se provocado, decide de forma definitiva se o curso das coisas obedeceu aos ditames constitucionais[16].

Além de mencionar os três Poderes da República, o art. 2º apregoa que eles são independentes e harmônicos entre si. A independência significa ausência de subordinação. Já a harmonia está intimamente ligada à razão subjacente da separação dos Poderes, qual seja, prevenção e correção do arbítrio[17].

Dessarte, a harmonia entre os Poderes é o alicerce constitucional do perene e recíproco controle entre eles. Manuel Gonçalves Ferreira Filho[18], após completar a frase de Lord Acton ao dizer que todo poder corrompe, inclusive o democrático, considerou esse controle indispensável à manutenção da democracia e salvaguarda das liberdades. Isso porque ele freia o Poder que abusou, que ultrapassou o limite traçado pela Constituição, que invadiu o campo do



outro Poder, e, em nome do bem comum, retorna às coisas para seus lugares devidos:

*A harmonia entre os poderes* verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.

[...]

Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento do outro[19].

O Professor Rui Cirne Lima afirmava, em uma lapidar frase, que administração é atividade de quem não é senhor absoluto. E, no Estado Democrático de Direito, quem não é senhor absoluto, para não ceder à tentação do absolutismo, há de ser, necessariamente, coarctado, limitado pela lei[20].

Exemplo clássico de avanço além dos limites constitucionais ocorre quando o Poder Executivo exerce com primazia e autonomia a função de legislar.

O regulamento editado por meio de decreto é norma secundária e subordinada à lei. Seu poder de inovação na ordem jurídica é secundário, e não originário e autônomo como o da lei. Por isso, o decreto não cria obrigações, não revoga lei nem suspende sua eficácia. Sua missão é dar aplicabilidade às leis. Diante desse quadro, o respeito à lei é, ao mesmo tempo, requisito de validade e de constitucionalidade, na medida em que o princípio da legalidade (art. 5º, II, CRFB), de observância obrigatória para subordinantes e subordinados[21], é elemento estruturante da separação de Poderes. Em suma, a relação entre lei e decreto é de hierarquia e dependência.

O decreto fazer as vezes da lei é uma disrupção política tão grave que, além do Poder Judiciário, a Carta de 1988 outorga ao próprio Poder Legislativo a possibilidade de expulsar o invasor e reintegrar-se por completo na função legislativa:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:



[...]

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Esse inciso revela expressiva limitação constitucional ao Poder Executivo, cuja competência normativa secundária, mesmo quando fundada na própria Constituição (art. 84, IV e VI, e art. 87, parágrafo único, II), não pode tratar de matéria constitucionalmente reservada ao domínio normativo da lei formal, sob pena de usurpar função atribuída ao Poder Legislativo. É por isso que Jorge Miranda<sup>[22]</sup> adverte que, perante a lei, qualquer intervenção de órgãos administrativos ou jurisdicionais, tenham conteúdo normativo ou não, só podem dar-se a título secundário, derivado ou executivo, nunca com critérios próprios ou autônomos de decisão. Eis lapidar lição (em grande parte ainda atual) de Pimenta Bueno:

326. *Limites da atribuição:* Do que temos exposto, e do princípio, também incontestável, que o poder Executivo tem por atribuição executar, e não fazer a lei, nem de maneira alguma alterá-la, segue-se evidentemente que ele cometeria grave abuso em qualquer das hipóteses seguintes:

1º) Em criar direitos, ou obrigações novas, não estabelecidos pela lei, porquanto seria uma inovação exorbitante de suas atribuições, uma usurpação do poder Legislativo, que só poderá ser tolerada por câmaras desmoralizadas. Se assim não fora, poderia o governo criar impostos, penas, ou deveres, que a lei não estabeleceu, teríamos dois legisladores, e o sistema constitucional seria verdadeira ilusão.

2º) Em ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações, porquanto a faculdade que lhe foi dada para que fizesse observar fielmente a lei, e não para introduzir mudança ou alteração alguma nela; para manter os direitos e obrigações como foram estabelecidos, e não para acrescentá-los ou diminuí-los, para obedecer ao legislador, e não para sobrepor-se a ele.

3º) Em ordenar, ou proibir o que ela não ordena, ou não proíbe, porquanto dar-se-ia abuso igual ao que já notamos no antecedente número primeiro. E demais, o governo não tem autoridade alguma para suprir, por meio regulamentar, as lacunas da lei, e mormente do direito privado, pois que estas entidades não são simples detalhes, ou meios de execução. Se a matéria como princípio é objeto de lei deve se reservada ao legislador; se não é, então não há lacuna na lei, sim objeto de detalhe de execução.

4º) Em facultar, ou proibir, diversamente do que a lei estabelece, porquanto deixaria esta de ser qual fora decretada,



passaria a ser diferente, quando a obrigação do governo é de ser em tudo e por tudo fiel e submisso à lei.

5º) Finalmente, em extinguir ou anular direitos ou obrigações, pois que um tal ato equivaleria à revogação da lei que os estabelecera ou reconheceu; seria um ato verdadeiramente atentatório.

327) O governo não deve por título algum falsear a divisão dos poderes políticos, exceder suas próprias atribuições, ou usurpar o poder Legislativo.

Toda e qualquer irrupção fora destes limites é fatal, tanto às liberdades públicas, como ao próprio poder.

O abuso dos regulamentos de 25 de julho de 1830 em França devia ter imposto grave pena sobre os ministros prevaricadores, que por esse meio traíram seus deveres sagrados para com Carlos X. É um dos maiores abusos pois que se deriva justamente do poder, que mais deveria zelar pela lei; é ele então o primeiro que a corrompe.

Desde que o regulamento excede seus limites constitucionais, desde que ofende a lei, fica certamente sem autoridade porquanto é ele mesmo quem estabelece o dilema ou de respeitar-se a autoridade legítima e soberana da lei, ou de violá-la para preferir o abuso do poder Executivo[23].

Esse também é o pensamento do Pleno do STF:

A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. - O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. - O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua "contra legem" ou "praeter legem", não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder



regulamentar (...). Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN nº 01/2005[24].

Estabelecida a norma que incidirá sobre a situação concreta dos autos (premissa maior), passo ao juízo de valor especificamente sobre a Lei 11.284/2006 e o Decreto 10.347/2020 (premissa menor) com vistas a concluir se o Poder Executivo invadiu, ou não, o espaço constitucional do Poder Legislativo.

O Poder Legislativo, por meio da Lei 11.284/2006, atribuiu ao Ministério do Meio Ambiente a competência de, dentre outras, formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas:

Art. 49. Cabe ao poder concedente, no âmbito de sua competência, formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas e, especialmente:

I - definir o Paof;

II - ouvir o órgão consultivo sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o Paof;

III - definir as áreas a serem submetidas à concessão florestal;

IV - estabelecer os termos de licitação e os critérios de seleção;

V - publicar editais, julgar licitações, promover os demais procedimentos licitatórios, definir os critérios para formalização dos contratos para o manejo florestal sustentável e celebrar os contratos de concessão florestal;

VI - planejar ações voltadas à disciplina do mercado no setor florestal, quando couber.

§ 1º No exercício da competência referida nos incisos IV e V do caput deste artigo, o poder concedente poderá delegar ao órgão gestor a operacionalização dos procedimentos licitatórios e a celebração de contratos, nos termos do regulamento.

§ 2º No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente exercerá as competências definidas neste artigo.

Decidiu ainda que o órgão gestor pode receber por delegação do Ministério do Meio Ambiente “a operacionalização dos procedimentos licitatórios e a celebração de contratos” referentes aos incisos IV e V.

No início do atual mandato presidencial, foi editada a Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei 13.844/2019, a qual dispõe sobre a organização básica dos órgãos da



Presidência da República e dos Ministérios. A partir dela, o Serviço Florestal Brasileiro passou a integrar a estrutura básica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 22, VI).

Tempos depois, o Poder Executivo, por meio do Decreto 10.347/2020, retirou a competência do Ministério do Meio Ambiente, assentada no art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006, e a transferiu ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

Art. 2º As competências de que trata o art. 49 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, serão exercidas, em âmbito federal, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

É evidente que cada Presidente da República eleito tem suas prioridades e, por isso, confere, dentro do que o Direito permite, a roupagem vitoriosa nas urnas à Administração Pública. Ferir-se-ia a alternância de Poder e a própria soberania popular obrigar o novo chefe da Administração Pública manter a estrutura criada pelo seu antecessor. Entretanto, o que não é possível é fazer mudanças que dependam de lei.

O “item b” da contestação, praticamente, também trata de tema diverso do mérito. Como transcrito no relatório, a contestação narrou a mudança realizada pelo Decreto 10.347/2020 e expôs argumentos de “mérito administrativo”, no sentido de que o melhor para o Brasil é o Serviço Florestal Brasileiro ser hierarquicamente vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Mas não se discute isso. Não se discute a conveniência administrativa de o Serviço Florestal Brasileiro ter sido deslocado para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A controvérsia, por outro lado, pode ser resumida pela seguinte indagação: a competência atribuída pelo art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006 ao Ministério do Meio Ambiente poderia ter sido transferida para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento pelo art. 2º do Decreto 10.347/2020? É só isso.

Logo, as alegações a respeito (i) das atribuições do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, (ii) do diálogo ministerial na gestão de florestas públicas, (iii) do princípio da legalidade, (iv) de “que houve somente a realocação do Serviço Florestal Brasileiro na estrutura administrativa, o que impacta apenas no vínculo hierárquico desta unidade, na atualidade, integrante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”, (v) de que se chegou a pensar que o Serviço Florestal Brasileiro deveria ser uma autarquia em vez de órgão administrativo, e (vi) dos conceitos de poder concedente e de órgão gestor e da sua relação visceral não têm utilidade jurídica para o deslinde da controvérsia.

A única passagem da contestação relacionada com o mérito está no “capítulo 4.7”. Segundo ela, (i) o Decreto 10.347/2020 tem natureza autônoma (art. 84, VI, “a”, da CFRB), (ii) “a simples alocação da estrutura Serviço Florestal Brasileiro (sem que fossem alteradas suas atribuições institucionais desenhadas na origem pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006), por força da dicção do inciso VI do artigo 22 da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, pelas imbrincadas relações entre a função de órgão gestor, na esfera federal, e de Poder Concedente, já denotariam que caberia ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o desempenho, em nome da União que a titulariza, a função de Poder Concedente” e (iii) “que o conteúdo dos dispositivos das normas sob exame (artigo 49, § 2º da Lei nº 11.284/2006 e art. 39 da Lei nº 13.844/2019) tenham sido submetidos formalmente a um processo legislativo ordinário, seus conteúdos comportam matérias reservadas ao âmbito do Decreto, razão pela qual sua natureza é de Decreto”.



Nem o Decreto 10.347/2020 é autônomo tampouco “o conteúdo dos dispositivos das normas sob exame (artigo 49, § 2º da Lei nº 11.284/2006 e art. 39 da Lei nº 13.844/2019) [são] matérias reservadas ao âmbito do Decreto”.

A criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública devem ser previstas em lei (art. 88 da CRFB), cuja iniciativa é do Presidente da República (art. 61, II, “e”, da CRFB). Nessa mesma linha, o art. 48, IX, da CRFB reza que cabe ao Congresso Nacional, “dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre [...] organização administrativa”. Consequentemente, a competência e a estrutura básica de cada Ministério deve ser prevista em lei em sentido formal, e não em decreto.

Na prática, todos Presidentes da República editaram medida provisória, e o Congresso Nacional a converteu em lei. Todavia, salvo o Decreto 10.347/2020 (relacionado ao Ministério do Meio Ambiente), foi esse o comportamento adotado pelo Poder Executivo a partir de 1988, inclusive, pelo seu atual chefe.

A Medida Provisória 1.651-43/1998 dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Ela foi convertida na Lei 9.649/1998. No início do mandato presidencial em 2003, foi editada a Medida Provisória 103, de 01 de janeiro de 2003, que revogou a Lei 9.649/1998 e foi posteriormente convertida na Lei 10.683/2003. A Lei 10.683/2003 sofreu várias alterações, dentre elas, as levadas a cabo por meio da Medida Provisória 696/2015, convertida na Lei 13.266/2015, e da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016 (também editada em início de mandato presidencial), posteriormente convertida na Lei 13.341/2019. Mais à frente, ela (Lei 10.683/2003) foi revogada pela Medida Provisória 782, de 31 de maio de 2017, a qual foi convertida na Lei 13.502/2017. No início do atual mandato presidencial, foi enviada ao Congresso a Medida Provisória 870, de 01 de janeiro de 2019, convertida na Lei 13.844/2019. Recentemente, foi editada a Medida Provisória 980, de 10 de junho de 2020, a qual, alterando a Lei 13.844/2019, criou o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações, e trouxe a competência e a estrutura básica dos dois Ministérios.

Diante disso, rejeito a tese de que a competência do Ministério do Meio Ambiente disposta no art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006 é “matéria reservada ao âmbito do decreto”. Pensar em sentido contrário é defender que a lei deve, em obediência aos arts. 48, IX, e 88, ambos da CRFB, apenas dar o nome de cada Ministério, sem poder atribuir-lhe competência nem prever sua estrutura básica, porque isso seria de competência do Poder Executivo (o que, como visto acima, nunca houve após 1988, salvo com o Decreto 10.347/2020), de forma que sob o nome, por exemplo, Ministério da Saúde ou Ministério da Educação, ele pudesse atribuir a competência que bem entendesse.

Incluir o Serviço Florestal Brasileiro (art. 22, VI, da Lei 13.844/2019) em nada interfere no art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006.

O poder concedente é “União, Estado, Distrito Federal ou Município” (art. 3º, XV, da Lei 11.284/2006). No âmbito federal, essa mesma Lei já dispôs que ele é exercido por meio do Ministério do Meio Ambiente (art. 49, § 2º). O § 1º do art. 49 da Lei 11.284/2006 permite (não obriga) o Ministério do Meio Ambiente delegar ao órgão gestor “a operacionalização dos procedimentos licitatórios e a celebração de contratos” referentes aos incisos IV e V do art. 49. O Serviço Florestal Brasileiro, órgão gestor federal, tem sua competência delimitada nos arts. 53 e 55, ambos da Lei 11.284/2006.



O deslocamento do Serviço Florestal Brasileiro para a estrutura básica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento não gera efeitos sobre o art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006, vez que a competência do Ministério do Meio Ambiente (art. 49) permanece intacta, afinal de contas ela pode ser exercida sem a delegação ao órgão gestor.

A tese da contestação não tem respaldo jurídico. Segundo ela, “há uma relação visceral de atribuições entre o órgão gestor e o poder concedente em cada esfera da unidade federativa não se afiguraria lógico que, por hipótese, pudesse um órgão pertencente à estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento devesse atuar por delegação a partir da orientação de outra Pasta Ministerial. Caso contrário, teria sido em vão o rearranjo administrativo.”.

É evidente que o poder concedente, no caso o Ministério do Meio Ambiente como manda o art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006, deve ter “relação visceral” com o órgão gestor. Mas foi esse “rearranjo administrativo” quem gerou esse disparate. E, como já registrado algumas vezes, essa sentença não trata de poder discricionário nem de conveniência administrativa; cuida apenas da validade jurídica do art. 2º do Decreto 10.347/2020. Sendo assim, se há inconveniência administrativa, ou revoga-se, por meio de lei, o art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006, ou revoga-se, também por meio de lei, o art. 22, VI, da Lei 13.844/2019. Pensar de forma contrária é escamotear o esvaziamento da competência do Ministério do Meio Ambiente na gestão de florestas públicas e defender que o principal segue o acessório.

Valorizo, por fim, a norma que dimana do art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006.

Atribuir a gestão de florestas públicas ao Ministério do Meio Ambiente foi uma decisão política do Poder Legislativo, que contou, inclusive, com a sanção do Poder Executivo. Sobra então para o Poder Executivo “estabelecer as condições em que a lei deve ser executada e prover à melhor maneira de tornar efetivas as suas determinações”[\[25\]](#), e não a alterar unilateralmente.

Na ideia de melhorar a gestão das florestas públicas, o Poder Legislativo converteu a Medida Provisória 870/2019 na Lei 13.844/2019, e previu que a “competência do Ministério do Meio Ambiente relativa a florestas públicas será exercida em articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” (art. 39, parágrafo único). Dessa forma, foi decidido que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem voz ativa e relevante na gestão das florestas públicas, mas a competência do art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006 (repto) não foi alterada. Ambos os Ministérios têm que dialogar exaustivamente sobre essa política pública, mas a proeminência é do Ministério do Meio Ambiente e vou dizer o porquê dessa conclusão fazendo um paralelo com a teoria da separação dos Poderes.

As três funções foram repartidas e cada órgão se “especializou” em uma, mas essa especialização não quer dizer exclusão, pois cada Poder, em situações peculiares, exerce função da qual não é especializado. Isso não é dito expressamente para não estimular um Poder a ultrapassar seus limites. Essa ideia é muito bem exposta por Carlos Maximiliano ao se contrapor à perdedora doutrina radical da livre-indagação[\[26\]](#):

Todavia, como todas as palavras têm significação, não deixa de ser perigoso autorizar *expressamente* o juiz a transpor as raiais da sua competência de simples aplicar do Direito. Se o fazem



também *criador*, embora com restrições severas, ele pouco a pouco as irá solapando e suprimindo; já Montesquieu observara que todos os poderes constitucionais tendem a exagerar as próprias atribuições e invalidar o campo da alheia jurisdição. No Brasil, sobretudo, em que o Judiciário é o juiz supremo da sua competência, se fora autorizado a legislar em parte, não tardaria a fazê-lo em larga escala[27].

Voltando ao caso concreto, a preferência pelo Ministério do Meio Ambiente, apesar de a gestão das florestas públicas dever ser articulada com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, é exatamente para que esse último não avance sem ruído, sem estrépito, de modo vagaroso na gestão das florestas públicas, e pouco a pouco escanteie o Ministério do Meio Ambiente.

E a razão é tão simples que me permito um truísmo: o meio ambiente é patrimônio comum de toda humanidade, de forma que, para garantir sua integral proteção, especialmente para as futuras gerações, todas as condutas do Poder Público devem ser direcionadas no sentido da integral proteção desse direito fundamental de terceira geração, principalmente porque a capacidade dos indivíduos de desestabilizar – recursos naturais têm sido extintos; danos irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza tornaram-se mais frequentes; disfunções climáticas são uma realidade científica – o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência em nome do crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica tem gerado legítimas preocupações[28]:

5. As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana “é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade”. 6. A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a urgência no enfrentamento de problemas ambientais reais, que já logram pôr em perigo a própria vida na Terra, no paradigma da sociedade de risco. É que a crise ambiental traduz especial dramaticidade nos problemas que suscita, porquanto ameaçam a viabilidade do ‘continuum das espécies’. Já, a interdependência das matrizes que unem as diferentes formas de vida, aliada à constatação de que a alteração de apenas um dos fatores nelas presentes pode produzir consequências significativas em todo o conjunto, reclamam uma linha de coordenação de políticas, segundo a lógica da responsabilidade compartilhada, expressa em regulação internacional centrada no multilateralismo[29].



Não fecho os olhos para o que ocorreu na reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020, cujo diálogo se tornou fato notório (art. 374, I, do CPC). Naquela reunião, o Ministro de Estado do Meio Ambiente disse:

Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação regulam ... é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos. [sic]

Três semanas depois (13 de maio de 2020), o que foi anunciado tornou-se realidade por meio do Decreto 10.347, que foi assinado por Jair Messias Bolsonaro (Presidente da República), Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias (Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e Ricardo de Aquino Salles (Ministro de Estado do Meio Ambiente).

É consenso que a governabilidade depende cada vez mais da estreita colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo; entre o regulamento e a lei[30]. No entanto, a regulamentação e aplicação da lei deve lançar os seus raios através da lei, e não acima dela[31]. Isso porque, segundo Carlos Maximiliano: *Nenhum ato, de qualquer dos outros poderes, Executivo ou Judiciário, prevalece contra a lei expressa: é nisto, sobretudo, que consiste o grande valor da doutrina de Montesquieu, fora da qual só existe arbítrio, ditadura e absolutismo* [32].

No presente caso, o art. 2º do Decreto 10.347/2020 pretendeu revogar o 49, § 2º, da Lei 11.284/2006, criou competência de forma originária e autônoma e atuou como se fosse lei, o que viola o art. 2º da Constituição da República. Ademais, a tese jurídica trazida pela União é uma tentativa de justificar o que só era aceito pelo absolutismo e esclarecer a causa pela consequência. Entrementes, na democracia, os fins não justificam os meios[33]. Por todas essas razões, a competência do art. 49 da Lei 11.284/2006 volta para o Ministério do Meio Ambiente.

Diante da fundamentação acima, da possibilidade de danos irreparáveis ao meio ambiente serem praticados com suporte em atos inconstitucionais, e do amplo conjunto de medidas de insurgência disposto em favor da União (de forma que ela não está juridicamente desamparada), defiro o pedido de tutela de urgência, de modo a atribuir efeitos imediatos a esta sentença.

**Posto isso, rejeito as preliminares, acolho o pedido de desistência de um dos autores, defiro o pedido de tutela de urgência e jugo procedente o pedido para suspender os efeitos do art. 2º do Decreto 10.347/2020.**

Sem custas. Condeno a União ao pagamento de R\$ 400,00 (honorários advocatícios) em favor da parte autora.

À Secretaria para excluir do registro processual Luís de Camões Lima Boaventura e seus documentos.



Intimações em regime de plantão.

Oportunamente, arquivem-se.

I.

Belém/PA, 08 de julho de 2020.

**Henrique Jorge Dantas da Cruz**  
**Juiz Federal Substituto**

---

[1] CORTELLA, Mario Sergio; FILHO, Clóvis de Barros. **Ética e Vergonha na Cara**. Campinas/SP: Papyrus 7 Mares, 2014.

[2] Se desejasse, Sócrates poderia ter escapado à aplicação da pena de morte. No entanto, a ética do respeito às leis, e, portanto, à coletividade, não permitiria que assim agisse. É o que afirma Xenócrates: “A ela renunciado demonstrou todo o vigor de sua alma, cobrindo-se de glória tanto pela verdade, desprendimento e justiça de sua defesa, quanto pela serenidade e coragem com que recebeu a sentença de morte.” (Xenócrates, ditos e feitos memoráveis de Sócrates. [Os pensadores] *In*. **Sócrates**, trad. Mirtes Coscodai, Livro II, cap. 8, p. 265).

[3] § 5º A desistência da ação pode ser apresentada até a sentença.

[4] ADI 6121 MC, Relator(a): Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2019.

[5] MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 5 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2017, p. 637.

[6] REALE, Miguel. Parecer: Julgamento antecipado da lide – Cerceamento de defesa – Inexistência, se o objeto da lide já se encontra esclarecido – Fundamentação de uma sentença: silogismo complexo. **Revista de Processo**. São Paulo, Vol. 48, p. 184-189, out-dez/1987.

[7] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 108/109.

[8] “A *função executiva* resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples *execução das leis*, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso é cabível dizer que a função executiva se distingue em *função de governo*, com atribuições políticas, colegislativas e de decisão, e *função administrativa*, com suas três missões básicas: *intervenção, fomento e serviço público*.” (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 110).

[9] AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

[10] MACIEL, Adhemar Ferreira. **Dimensões do Direito Público**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 2000.

[11] Art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: Toda sociedade, na qual a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada, não



tem constituição.

[12] GUEDES, Néviton. Tomemos a sério o princípio da separação de Poderes. **Revista Consultor Jurídico**, 21 de janeiro de 2013, 21h57. Acesso em 02/07/2020.

[13] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

[14] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

[15] Art. 61 da CRFB. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[16] Paulo Bonavides (**Ciência Política**. 10 ed. Malheiros Editores LTDA: São Paulo, 2000) relembra que Kant, sempre numa alta esfera de valoração ética, afirma que o legislativo é “irrepreensível”, o executivo “irresistível” e o judiciário “inapelável”.

[17] Em recente entrevista, Carlos Ayres Britto disse que existem dois tipos de legitimidade: a que vem pelo voto e a que vem pelo exercício do cargo; e, segundo ele, só a legitimidade do voto não basta.

[18] FILHO, Manuel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 38 ed. Saraiva: São Paulo, 2012.

[19] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 112/113.

[20] Excerto do voto da Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia na ADI 6121 MC acima mencionada.

[21] BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

[22] MIRANDA, Jorge. **Curso de Direito Constitucional - Normas Constitucionais. Direitos Fundamentais. Atividade Constitucional do Estado. Fiscalização de Constitucionalidade**. Vol. 2. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016.

[23] SÃO VICENTE, José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de. **Coleção Formadores do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2002, p. 316/317.

[24] Trecho da ementa da AC 1033 AgR-QO, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2006

[25] CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Comentários à Constituição Brasileira de 1946**. Vol. II. 3ªed. Rio de Janeiro: Editor José Konfino, 1956. p. 228.

[26] “71 – Na última década do século XIX, surgiu uma teoria de aplicação do Direito mais arrojada do que a doutrina, vitoriosa, da *escola histórico-evolutiva*; porquanto se não contentava com interpretar amplamente os textos; ia muito além, *criava Direito Novo*, tanto quanto é possível



ao homem a iniciativa e a colaboração no desdobramento evolutivo das ideias.” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, 61)

[27] MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, 65.

[28] RE 654833, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020; ADC 42, Relator(a): Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018; ADPF 101, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2009; ADI 3540 MC, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005.

[29] Trecho da ementa do RE 835558, Relator(a): Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2017.

[30] CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

[31] Raymond Saleilles (no prefácio a **Méthode d'Interprétation et Sources en Droit Privé Positif**: essai critique. 2 ed. Paris: Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, 1919, XXV), inverteu a fórmula de Jhering (“pelo Código Civil, mas além do Código Civil”) ao proclamar: “além do Código Civil, mas pelo Código Civil”.

[32] MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, 71.

[33] “O problema apenas torna-se grave quando a interpretação da Constituição é completamente subvertida para atender ao interesse do intérprete de ver prevalecer a posição de um dos três poderes constitucionais.” (GUEDES, Néviton. Tomemos a sério o princípio da separação de Poderes. **Revista Consultor Jurídico**, 21 de janeiro de 2013, 21h57. Acesso em 02/07/2020).

