



Número: **1004799-36.2021.4.01.3600**

Classe: **TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMT**

Última distribuição : **20/03/2021**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Revogação/Concessão de Licença Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
ESTADO DE MATO GROSSO (REQUERENTE)			
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA (REQUERIDO)			
UNIÃO FEDERAL (REQUERIDO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
48354 6411	21/03/2021 14:55	Decisão	Decisão



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Mato Grosso
Plantão Judicial**

PROCESSO: 1004799-36.2021.4.01.3600

CLASSE: TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE (12134)

POLO ATIVO: ESTADO DE MATO GROSSO

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

DECISÃO

Trata-se de Tutela Provisória de Urgência de natureza Antecipatória em caráter antecedente, ajuizada pelo Estado de Mato Grosso em desfavor da União e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

O Estado de Mato Grosso alegou que a SEMA recebeu do IBAMA o Ofício n.º 310/2021/GABIN, informando que a Autarquia Federal irá, a partir do dia 22/03/2021 (segunda-feira), bloquear o sistema de emissão de Documento de Origem Florestal (DOF) para não receber ofertas de produtos florestais com origem nos estados do Pará e Mato Grosso, o que, na prática, inviabilizará o comércio e transporte de produto florestal de origem nativa para outros estados da federação.

Argumentou que o IBAMA pretende bloquear o sistema de emissão de DOF do estado de Mato Grosso em razão do descumprimento de cronograma de integração entre o sistema de informação do Estado de Mato Grosso e o Sistema nacional de Controle de Origem dos Produtos Florestais (SINAFLOR).

Aduz que a medida a ser adotada pelo IBAMA é desproporcional e desarrazoada porquanto o Ente Público Estadual está tentando solucionar as questões



técnicas de incompatibilidade entre os sistemas.

Ao final, o requerente pleiteou a concessão de tutela de urgência para determinar, nos termos do art. 297 do Código de Processo Civil, que os requeridos se abstenham bloquear o sistema de emissão do Documento de Origem Florestal relacionado ao Estado de Mato Grosso.

É a síntese do necessário. Decido.

Inicialmente, consigno que deixo de designar audiência de conciliação ou justificação prévia por absoluta ausência de tempo hábil, já que o bloqueio de emissão do Documento de Origem Florestal - DOF do Estado de Mato Grosso será efetivado a partir do dia 22/03/2021, sob pena de frustrar o objeto da tutela ora postulada em Juízo.

Entretanto, não é descartada a possibilidade de conciliação do caso concreto, medida que será analisada pelo Juízo natural do processo.

A tutela provisória bipartiu-se em tutela de urgência e de evidência e, que, por sua vez, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidente, nos termos dos artigos 294 e 300, *in verbis*:

Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No caso em tela, verifica-se que o requerente pleiteia a tutela de urgência com pedido de antecipação dos seus efeitos em caráter antecedente, para o qual se exige a demonstração da probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, conforme exige o artigo 303 do mesmo diploma legal, *in verbis*:



Art. 303. Nos casos em que a urgência for contemporânea à propositura da ação, a petição inicial pode limitar-se ao requerimento da tutela antecipada e à indicação do pedido de tutela final, com a exposição da lide, do direito que se busca realizar e do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo.

Didier^[1] explica tal instituto nos seguintes termos:

A tutela provisória antecedente é aquela que deflagra o processo em que se pretende, no futuro, pedir a tutela definitiva. É requerimento anterior à formulação do pedido de tutela definitiva e tem por objetivo adiantar seus efeitos (satisfação ou acautelamento). Primeiro, pede-se a tutela provisória; só depois, pede-se a tutela definitiva.

A situação de urgência, já existente no momento da propositura da ação, justifica que o autor, na petição inicial, limite-se a requerer a tutela provisória de urgência.

Após essas breves considerações, passo a examinar se no presente feito foram preenchidos os requisitos para deferimento da tutela antecipada.

A lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, em seu artigo 35, estabeleceu que o controle de madeira, carvão e outros produtos e subprodutos florestais deve ser realizado por meio de um sistema nacional que integra dados dos diferentes entes federativos.

Em face da determinação legal, foi criado o Sistema Nacional de Controle de Origem dos Produtos Florestais – SINAFLOR, que é organizado e mantido pelo IBAMA.

O § 5.º do artigo 35 da lei n.º 12.651/2012 autorizou o bloqueio da emissão de Documento de Origem Florestal - DOF dos entes federativos não integrados ao sistema nacional.

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



(...)

§ 5º O órgão federal coordenador do sistema nacional poderá bloquear a emissão de Documento de Origem Florestal - DOF dos entes federativos não integrados ao sistema e fiscalizar os dados e relatórios respectivos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

O parágrafo em discussão foi redigido com objetivo de sancionar e, ao mesmo tempo, dar efetividade ao comando legal, de modo a compelir os estados e municípios omissos à aderirem ao SINAFLO, visto que não mais poderiam emitir o DOF.

O bloqueio de emissão de documento de origem florestal (DOF) impede que no território do ente omissos se opere as atividades de transporte e comércio dos produtos florestais.

No caso concreto, em 19 de março de 2021, o IBAMA informou a SEMA-MT que irá bloquear a partir de 22 de março de 2021 (segunda-feira) a emissão de DOF pelo Estado de Mato Grosso vez que o sistema estadual não foi integrado ao federal (Id. 483444095):

“1. O Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais – Sinaflor, foi implantado pelo Ibama em maio de 2018, em cumprimento à Lei de Proteção da Vegetação Nativa - Lei 12.651, 2012. Desde então foram estabelecidas interações com os Estados da federação para que optassem por utilizar o Sinaflor como sistema próprio para o licenciamento e controle de origem dos produtos florestais ou se continuariam a utilizar os seus próprios sistemas mas com a devida integração ao sistema nacional;”

“2. Ocorre que os estados do Pará e Mato Grosso optaram por permanecer utilizando seus sistemas informacionais próprios, o que gerou a obrigatoriedade de integração destes ao Sinaflor, nos termos da Lei.

“3. Passados 2 (dois) anos e 10 (dez) meses, a integração destes sistemas estaduais não se concretizou, ao que deliberamos pela aplicação do § 5º do Art. 35 da Lei 12.651/2012, ou seja, o imediato bloqueio da emissão de Documento de Origem Florestal - DOF dos entes federativos não integrados ao sistema federal”.

“4. Desta forma, a partir do dia 22 de março de 2021 as Guias Florestais geradas pelos sistemas autorizativos dos entes ambientais do Pará e do Mato Grosso não serão mais válidas para o comércio e o transporte interestaduais de produtos florestais de origem nativa, ao que aplicaremos



restrição no Sistema DOF do recebimento de ofertas. Da mesma forma, nenhum DOF com origem neste estado poderá ser emitido para os Estados do Pará e Mato Grosso. Assim, todas as rotas de e para estes dois estados estarão bloqueadas.”

Em exame inicial, vislumbro a probabilidade do direito, porquanto o Estado de Mato Grosso não se mostrou omissos quanto à adesão ao SINAFLOR. Do contrário, percebe-se que a completa integração entre o sistema estadual e o federal não ocorreu por vários motivos expostos na Nota Técnica n.º 01/2021/GAB/SEMA/MT Id. 483444094 - Pág. 1/9.

O SINAFLOR é um sistema nacional, disponibilizado pelo IBAMA, que deve ser integrado com os sistemas estaduais para fins de fiscalização e controle nacional de base de dados.

Entretanto, através de toda a documentação juntada pelo Estado de Mato Grosso, evidencia-se que a ausência de completa integração dos sistemas não ocorreu por inércia do autor, mas sim por problemas pontuais de comunicação entre os sistemas, os quais não podem ser atribuídos tão somente ao Estado com a aplicação da sanção imposta.

A inicial demonstra que há diversas falhas ocasionadas pelo próprio sistema federal gerido pelo IBAMA (Id. 483444087 - Pág. 11).

Uma das falhas no sistema por parte do IBAMA que merece ser pontuada é a não aceitação de projetos com licenças emitidas antes de 2018. Neste exigência, cerca de 166 projetos (os quais, neste momento inicial, não apresentam irregularidade que impeça a sua inclusão no sistema) não foram integrados tão somente pelo sistema do IBAMA “não aceitar” injustificadamente licenças emitidas em datas anteriores a 2018. O Estado de Mato Grosso emite licenças válidas por 25 anos, conforme Resolução CONAMA nº 406/2009 e a restrição de cadastro indicada não permite a entrada de uma licença com data de início de validade inferior a 02/05/2018.

Vemos neste caso em concreto uma situação que depende de correção (ou justificativa de não aceitação pois as licenças emitidas com validade de 25 anos seguem a Resolução CONAMA nº 406/2009) por parte do IBAMA, não sendo possível imputar ao Estado a inércia no cumprimento de suas obrigações.

É de conhecimento notório que a integração entre sistemas não é incumbência de fácil execução. Tal fato foi percebido com mais relevo durante a pandemia quando as pessoas jurídicas de direito público e privado se viram na obrigação de virtualizar suas tarefas para manutenção de suas atividades. Desta forma, não é preciso ingressar nos métodos de tecnologia da informação para que haja compreensão das dificuldades de integração entre sistemas com plataformas distintas.



Feitas tais considerações, a inércia que justifica a aplicação da sanção imposta é a resistência a matéria exigida, ou mesmo ao estado de negligência, caracterizado pela ausência de reação, o que não se verifica no caso concreto.

Conforme dados presentes na inicial, houve a integração de mais de 70% dos títulos, dentre os mais de 1500 projetos em atividade no Estado de Mato Grosso, com o recebimento no sistema SINAFLOR de aproximadamente 900 projetos.

Verifica-se que não há inércia por parte do Estado, mas sim, dificuldades e travamentos técnicos (esperados diante da complexidade dos dados integrados) que impedem a migração de todos os dados exigidos pelo IBAMA.

Não há que se falar que a ausência de integração é fator impeditivo da fiscalização. Isso porque, conforme se verifica do ID [483552848](#) foram encaminhados, nas tratativas conduzidas entre SEMA/MT e IBAMA, e também em resposta ao Ofício n. 1201/2020/GABIN, ofício e relatórios com dados acerca dos títulos válidos de MT que estão em fase de integração com SINAFLOR da SEMA ao IBAMA, para conferência. Conferência esta que é realizada através do acesso que o IBAMA possui aos sistemas de auditoria da SEMA e aos sistemas da transparência.

Também é importante ressaltar que o documento protocolado em ID [483603919](#) esclarece a existência de tratativa entre o Estado de Mato Grosso com o IBAMA e o Ministério Público Federal, de modo a formalizar os prazos e as responsabilidades mútuas de correções dos sistemas através de termo de ajustamento de conduta.

Na mesma petição é possível verificar a apresentação de esboço da minuta, onde o Estado informa que, não houve análise tempestiva por parte do IBAMA. E, neste interim, no meio das tratativas, o IBAMA notificou o Estado sobre o cancelamento dos DOF a partir de segunda feira (21 de março).

A situação narrada expressa conduta abusiva por parte do IBAMA. O abuso de direito ocorre quando o agente, atuando dentro dos limites da lei, deixa de considerar a finalidade social de seu direito subjetivo e o exorbita, ao exercê-lo, causando prejuízo a outrem. Embora não haja, em geral, violação aos limites objetivos da lei, o agente desvia-se dos fins sociais a que está se destina.

Aparentemente o comportamento do sujeito atende ao direito, mas no caso concreto o seu exercício viola a ordem material em razão do descumprimento do sentido axiológico da norma.

É certo que o artigo 35 do Código Florestal prevê o bloqueio de emissão de DOF em caso de não integração do sistema. Tal fato é incontroverso por expressa previsão legal.

Entretanto, deve ser considerada a complexidade da integração, os problemas cuja soluções são imputadas ao próprio IBAMA, as tratativas iniciais para



formulação do TAC e a própria manifestação contraditória do IBAMA ao determinar a suspensão de DOF ao longo das tratativas de composição dos problemas através do TAC.

Há evidente comportamento contraditório, ou seja, a prática de *venire contra factum proprium*, consistente numa modalidade que abusa do seu direito e viola o princípio da confiança, decorrente da função integrativa da boa-fé objetiva (art 422 do Código Civil). Se traduz como exercício de uma posição jurídica em contradição com o comportamento assumido anteriormente.

A proteção contra atos abusivos busca censurar a inesperada mudança de comportamento impondo respeito e consideração aos interesses gerados pela expectativa anteriormente produzida, o que se verifica no caso concreto.

Para além de todas as irregularidades identificadas na determinação administrativa de bloqueio da emissão de DOF do Estado de Mato Grosso, importante ressaltar também que, em se tratando processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, é necessária observância do que dispõe a lei n.º 9.784/1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

Ou seja, qualquer penalidade a ser aplicada requer uma proporcionalidade adequada, que no caso não foi observado, pois o IBAMA sequer concedeu prazo razoável para tentar solucionar as dificuldades técnicas apresentadas na sincronia dos sistemas.

Ademais, como já exposto, os problemas de ordem técnica são imputados a ambas as partes e não somente à parte autora. Logo, é necessário que ambos assumam as suas obrigações para que haja evolução na integração dos sistemas.



Ressalto, por fim, que o bloqueio do sistema DOF representará, na prática, a paralisação abrupta de todos os empreendimentos do setor de base florestal do Estado de Mato Grosso.

A medida causará um impacto econômico e social irreparável, demonstrando evidente risco de dano ao Estado de Mato Grosso e a terceiros de boa-fé, no caso, os particulares, principalmente no momento crítico que assola o país durante a pandemia da COVID-19.

O Estado de Mato Grosso foi apontado como um dos cinco Estados brasileiros que terão força econômica para superar os efeitos da pandemia da Covid-19 e encerrar 2021 com Produto Interno Bruto (PIB) de 1,4% acima dos índices de 2019 (antes da pandemia), tendo no agronegócio o propulsor da melhora na economia mato-grossense.

A conduta de bloqueio de emissão de DOF é, além de revestida de todas as irregularidades já expostas no fundamento desta decisão, desprovida de qualquer critério de razoabilidade e proporcionalidade, por atingir de forma direta e imediata, na pior fase da pandemia, um dos poucos setores que garantem a manutenção da economia do Estado.

Diante do exposto, **defiro** o pedido de antecipação dos efeitos da tutela para determinar que os requeridos se abstenham bloquear o sistema de emissão do Documento de Origem Florestal do Estado de Mato Grosso, sob pena de aplicação de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), o que faço nos termos da fundamentação, nos termos do artigos 294 e 300 do CPC.

Intime-se a parte requerente para que proceda ao aditamento da inicial, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do artigo 303, §1º, inciso I c/c 183, do Novo CPC.

Intimem-se com urgência os réus para tomar conhecimento da presente decisão.

Cumpra-se.

(datado e assinado eletronicamente conforme certificação abaixo)

ANA LYA FERRAZ DA GAMA FERREIRA

Juíza Federal

[1] Didier Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 10. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. v.2. pg. 571.



