



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

**AÇÃO POPULAR Nº 5000870-48.2020.4.02.5114/RJ**

**AUTOR:** JOSE ANTONIO SEIXAS DA SILVA

**RÉU:** INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de ação popular proposta por José Antônio Seixas da Silva em face do ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) com o escopo de obter a “concessão de medida acautelatória de tutela provisória de urgência, *ex limine*, a fim de suspender os efeitos da Portaria ICMBio n.º 426, de 11 de maio de 2020, determinando o retorno imediato às respectivas unidades dos chefes e demais servidores (analistas ambientais, educadores ambientais e agentes de fiscalização), sob pena de multa diária a ser arbitrada pelo juízo, confirmando-a, ao final.”

Como causa de pedir sustenta que o réu, por meio da portaria ICMBio n.º 426 , de 11 de maio de 2020, determinou a transferência de todos os servidores da área de proteção Ambiental de Guapimirim, da Estação Ecológica da Guanabara, da Rebio Tinguá e da Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis para o Núcleo de Gestão Integrada, instalado no Município de Teresópolis, resultando no fechamento das respectivas sedes administrativas.

Ainda segundo o autor, através da Portaria ICMBio n.º 416/2020, o réu centralizou todas as ações, antes realizadas presencialmente nas respectivas unidades, na sede do Parque Nacional da Serra dos Órgãos – PARNASO, representando, assim, um retrocesso ambiental evidente, diante: do obstáculo à ação fiscalizadora da autarquia; do fim das ações educativas ambientais; do cerceamento da participação das comunidades diretamente envolvidas nos processos decisórios, através dos conselhos gestores; sem falar no risco de paralisação de pesquisas científicas e de dano ao patrimônio público representado pelas sedes administrativas fechadas e expostas ao vandalismo.

Documentos no EV 01 (OUT5 - OUT 19).



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Manifestação do MPF no EV 07. Segundo o Parquet:

*“(...) o texto da Portaria n.º 426 não esclarece como, concretamente, a conservação das áreas nela citadas seria aperfeiçoada com a criação do Núcleo de Gestão Integrada e a consequente remoção compulsória dos servidores lotados e em exercício nas unidades de conservação (artigo 5º da Portaria). Fato é que os atos administrativos destacados não indicaram preceitos lógicos suficientes para informar, sequer potencialmente, como o ICMBio concretizaria sua vertente de atuação de modo a aumentar (como o ato, em tese, quer prometer), ou mesmo manter o padrão de serviço atual sem retrocessos de atuação. Apenas para ilustrar o raciocínio contraditório, não há demonstração, p. ex., de como garantiria fiscalizações regulares nos territórios protegidos, vigilância contínua de sua base, mecanismos de resposta imediata a notícias de violações etc.”*

Ao final de sua manifestação, o Ministério Público requer a intimação do ICMBio para esclarecer os seguintes pontos:

*“1) o Núcleo de Gestão Integrada ICMBio Teresópolis, instituído pela Portaria n.º 426, de 11/05/2020, terá caráter transitório ou permanente? 2) enviar todos os estudos, pareceres e/ou análises que embasaram a instituição do NGI Teresópolis e o ato administrativo correspondente questionado; 3) houve consulta aos gestores das Área de Proteção Ambiental de Guapimirim, da Estação Ecológica da Guanabara e da APA Petrópolis antes da instituição do NGI Teresópolis? 4) em sendo positiva a resposta ao item 3, que apresente as manifestações daquelas Chefias. Em sendo negativa a resposta, qual a justificativa para a ausência de prévia consulta?; 5) considerando que um dos supostos objetivos gerais do NGI Teresópolis seria o alcance de maior eficiência e efetividade na conservação da biodiversidade protegida (art. 2.º, I, da Portaria n.º 426), indicar os resultados objetivos pretendidos que superem os apresentados no último ano pela Área de Proteção Ambiental de Guapimirim, a Estação Ecológica da Guanabara e a APA Petrópolis.”*

Novo requerimento de concessão da liminar no EV 15.

No EV 21 o MPF afirma que surgiram novos fatos que, em seu entendimento, reforçam a ideia de que a reestruturação não foi preparada previamente de forma a garantir a efetividade material da missão institucional do ICMBio nos territórios. Cita, ademais, que há fortes indícios de que a expedição de atos no período da pandemia do Coronavírus não foi mera coincidência, em razão das falas do Ministro do Meio Ambiente constantes da notória reunião ministerial divulgada no dia 22 de maio do ano corrente:

*“Ricardo Salles: ... cobrou da Teresa, cobrou do Tarcísio, cobrou de todo mundo, da...”*



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

*da segurança jurídica, da previsibilidade, da simplificação, essa ... grande parte dessa matéria ela se dá em portarias e norma dos ministérios que aqui estão, inclusive o de Meio Ambiente. E que são muito difíceis, e nesse aspecto eu acho que o Meio Ambiente é o mais difícil, de passar qualquer mudança infralegal em termos de infraestrutur ... e ... é ... instrução normativa e portaria , porque tudo que a gente faz é pau no judiciário, no dia seguinte. 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."<sup>1</sup>*

Nos termos defendidos pelo Parquet: “ a razão para a Administração Pública tentar encobrir as medidas e esconder-se dos mecanismos democráticos de filtragem tinha uma razão: a incapacidade de se sustentar. O padrão escolhido para o ato administrativo agora questionado restou confirmado: a) a portaria (“...passar qualquer mudança infralegal em termos de infraestrutura”); b) independente da realidade a ser protegida (“...um monte de coisa que é só, parecer, caneta, parecer, caneta”); e c) o momento obscuro de controle democrático (“...momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada”).

No Anexo 2 do EV 21 consta manifestação dos Conselheiros da Apa Guapimirim e da Estação Ecológica da Guanabara contra os termos da Portaria em testilha pelos prejuízos que a mesma causará não apenas ao meio ambiente, mas também aos povos tradicionais: pescadores, quilombolas e agricultores familiares que residem no entorno da Baía de Guanabara.

No EV 26 o ICMBio informa que a nova estrutura decorre da previsão constante do artigo 26 da Lei do SNUC e que, no âmbito do ICMBio, a gestão integrada teve início já com a publicação da **Portaria nº 229, de 11 de maio de 2016**, que estabeleceu procedimentos para a organização das UC's em agrupamentos gerenciais destinados a estimular, orientar e promover a integração e o mútuo apoio gerencial entre essas unidades de conservação.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Ainda segundo o ICMbio, a instituição das referidas Gestões Integradas iniciou-se em 2016 e, desde então, já foram instituídas diversas NIGs. Na **avaliação preliminar dos impactos do programa de integração gerencial**, foram observados os seguintes pontos positivos:

*1. Crescimento relativo do tamanho das equipes técnicas produzido pela unificação do quadro de servidores nos dos Núcleos de Gestão Integrada – NGI.*

*2. Ocorrência do efeito de transbordamento de recursos e suportes advindos de projetos e recursos especiais para todas as unidades de conservação que integram os Núcleos de Gestão Integrada.*

*3. Ainda que não tratado nesse estudo, espera-se que a redução da quantidade de Unidades de Gestão Territoriais geridas pelo ICMBio proporcione uma correspondente redução dos custos operacionais alocados na manutenção de sedes (aluguéis e reformas) e na contratação dos trabalhadores terceirizadas de apoio administrativo e segurança.*

*4. A substituição das antigas sedes administrativas das UCs por uma única sede do Núcleo de Gestão Integrada permite que se busque localizar essa nova sede administrativa em cidades com maior oferta de condições e serviços de suporte para os servidores e seus familiares, facilitando sua permanência naqueles estados e regiões mais interiorizadas, mas de excepcional importância para a conservação ambiental.*

*5. (I) a integração de UCs dos grupos Proteção Integral e Uso Sustentável permitirá uma ação técnica institucional mais uniforme, corrigindo certas distorções que esse agrupamento historicamente imprimiu no perfil dos analistas do instituto; e (II) a mudança de uma visão gerencial baseada no limite fundiário da UC para uma visão calcada na percepção ecossistêmica do território e na observação da conservação em paisagens mais amplas poderá facilitar e favorecer as iniciativas de conectividade ambiental (corredores) e de integração gerencial intergovernamental (mosaicos) de áreas protegidas.*

Acresce que, recentemente, foi editada a **Portaria nº 102, de 10 de fevereiro de 2020** que cria a **nova Política de Integração e Nucleação Gerencial - PINGe do ICMBio**.

No EV 31 o MPF se manifestou acerca das informações prestadas pelo órgão ambiental e aduziu que o réu não trouxe nada de concreto para a proteção das unidades de conservação:



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

*“Vale realizar o teste cognitivo. Faça a leitura da peça do ICMBio com o seguinte questionamento em mente: como as unidades de conservação ESEC Guanabara, APA Guapi-Mirim e APA Petrópolis protegerão, concretamente, seus territórios? Se encontrar na peça alguma informação sobre como efetivamente os mangues sofrerão vigilância continuada, a caça clandestina será reprimida, o desmatamento receberá pronta resposta, ou mesmo a programação de vigilâncias continuadas, talvez a demanda tenha algo de errado. Mas infelizmente, após a leitura, a necessidade da tutela parece ainda mais reforçada.”*

Por fim, no EV34 , o autor da ação reitera o pedido liminar.

É o relatório. Decido.

Em face de todo o acima narrado, passo a analisar os requisitos da liminar requerida.

**1. Do fumus boni iuris.**

**1.1. Da importância das áreas protegidas objeto do presente feito.**

A Constituição Federal de 1988 declarou a Mata Atlântica Patrimônio Nacional.[1] Internacionalmente, ela foi reconhecida como Reserva da Biosfera pelo programa MaB (Man and Biosphere) da Unesco e Patrimônio Mundial pela Organização das Nações Unidas. A diversidade biológica que a Floresta Atlântica possui encontra-se entre as maiores do planeta.[2] A flora existente nesta região possui mais de 25 mil espécies de plantas. Em conjunto, os mamíferos, aves, répteis e anfíbios que ocorrem no local somam 1.810 espécies, sendo 389 endêmicas, isto é, existentes somente em tal habitat. Este bioma abriga, aproximadamente, 7% de todas as espécies do planeta. A maior parte das espécies da fauna e da flora brasileira, em vias de extinção, pertence à Mata Atlântica.[3]



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Além disso, 110 milhões de brasileiros necessitam de sua existência para sobreviver. Tal fato decorre principalmente das questões relativas à água, pois a Mata Atlântica é um importante manancial de nascentes, além de operar como um filtro natural das águas. Sete das nove maiores bacias hidrográficas brasileiras encontram-se em seu interior.[4] Por fim, ela presta importante influência sobre o clima e protege o solo contra erosões e assoreamentos.

Em 1500, a Mata Atlântica ocupava 1.360.000 km<sup>2</sup> do território nacional. Atualmente, restam apenas 7% da área original. E, ainda assim, a pressão sobre este pequeno remanescente de floresta continua crescente. Aproximadamente 62% dos municípios brasileiros encontram-se neste bioma.[5] É também nesta região que se encontram as maiores áreas metropolitanas e os grandes centros industriais. Nela concentra-se 80% do PIB nacional.

Apesar de toda a sua relevância quanto à biodiversidade, para a manutenção do clima e para o abastecimento de água, a Mata Atlântica possui menos de 3% de sua área protegida através de Unidades de Conservação Federais.

As Unidades que o ato administrativo pretende reunir administrativamente são consideradas Reservas da Biosfera e integrantes do Mosaico Central da Mata Atlântica Fluminense. A APA Guapimirim (13.926,62 ha), a ESEC da Guanabara (1.935 ha) a Rebio Tinguá (26.260 ha) e a APA Petrópolis (59.618,47) correspondem, juntas, a mais de 100.000 ha de Mata Atlântica preservados, em conjunto com os últimos remanescentes dos manguezais fluminenses.

**1.1.1.Área de Proteção Ambiental de Guapimirim.**

O Decreto Federal n.º 90.225, de 25/09/84, criou a APA de GUAPI-MIRIM. Trata-se de Unidade de Conservação que se limita ao norte com a rodovia BR-493 e a área urbana do município de Magé; ao sul com a serra de Itaúna e a ilha de Itaoca no município de São Gonçalo; a leste com a rodovia BR-493 e o Ramal Ferroviário Itambi-Campos no município de Itaboraí; e a oeste com a Baía de Guanabara.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Segundo descreve o Plano de Manejo da APA, ela abrange uma área total de 138,25 km<sup>2</sup>. Desta, cerca de 61,80 km<sup>2</sup> (44,7%) correspondem aos manguezais, em diferentes estados de conservação e regeneração, que ocupam a faixa costeira dos municípios de São Gonçalo, Itaboraí, Guapimirim e Magé, drenada pelos baixos cursos dos rios Guapi, Caceribu (ex-Macacu) e Guaxindiba. Da área total da APA, 27,07 km<sup>2</sup> (19,6%) são em terra e os demais 49,56 km<sup>2</sup> (35,7%) englobam a seção das águas da baía em frente aos mangues e uma estreita faixa de terra firme adjacente aos mesmos.

A região de manguezais protegida na APA de Guapi-Mirim recobre os aluviões dos principais rios que desembocam na baía - cerca de 70% das contribuições de água fluvial - e representa o último reduto contínuo deste ecossistema na Baía de Guanabara. A população interna total da APA não ultrapassa 2.000 habitantes, grande parte dos quais está envolvida com a pesca e com a captura de caranguejos. A criação da APA de Guapi-Mirim se deu com o objetivo de proteger os manguezais situados na região oriental da Baía da Guanabara e a região situada na foz dos rios Iriri, Roncador, Guapi-Mirim e Imboaçu.

Atualmente, as principais ameaças diretas são: aterros, vazadouros de lixo, poluição por óleo, desmatamentos, queimadas e invasão por habitações irregulares. Conforme descrito no seu Plano de Manejo, a existência da APA Guapi-Mirim, protegendo os derradeiros manguezais do recôncavo, assegura a manutenção das condições naturais de trechos da baía, viabilizando a sua recuperação como ecossistema. Além disso, ela garante a vida na Baía de Guanabara, representada pela cadeia biológica constituída por microrganismos, crustáceos, moluscos, camarões, peixes e mamíferos (como os botos).

A existência da APA assegura, ademais, a permanência e sobrevivência de uma população humana que mantém uma relação estreita com o ambiente, vivendo de seus recursos naturais e mantendo ainda características muito tradicionais no convívio com o ambiente. Por derradeiro, mostra-se relevante lembrar que a APA Guapimirim é o habitat do boto-cinza. Trata-se de espécie extremamente ameaçada, da qual restam somente 29 indivíduos.

**1.1.2. Estação Ecológica da Guanabara.**



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

A criação da ESEC decorreu de decreto presidencial sem número de 15 de fevereiro de 2006. A Estação Ecológica se localiza no interior da APA de Guapi-Mirim e compreende pequena parte dos municípios de Guapimirim, Magé, Itaboraí e São Gonçalo e sua área total é de cerca de dois mil hectares.

Seu escopo principal é a preservação dos remanescentes de manguezal da Baía da Guanabara e sua fauna e flora associadas. Em seu interior, há a presença de feições de manguezal primário altamente preservados e o maior fragmento de manguezal do Estado do Rio de Janeiro. Ressalte-se, ainda, que a ESEC faz parte da zona núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA).

Além de espécies ameaçadas de extinção como a Aninga aninga (biguatinga), *Dendrocigna bicolor* (marreca-caneleira) e *Caiman Latirostris* (jacaré do papo amarelo), sobrevive no local, como já referido acima, uma população de botos-cinza (*Sotalia Fluviatilis*) que usa o segmento marinho para se abrigar e se alimentar.

Dentre os problemas enfrentados diariamente pela unidade de conservação em questão, pode-se citar: a instalação de empreendimentos industriais, barragem de rios, destruições de vegetação natural em área de preservação permanente, despejo de efluentes industriais e de esgoto doméstico, o assoreamento dos rios que deságuam na ESEC da Guanabara. Existem ainda, os impactos decorrentes das atividades industriais instaladas na borda da Baía da Guanabara e das atividades portuárias e de logística para apoio à atividade petrolífera.

### **1.1.3. Área de Proteção Ambiental da Serra de Petrópolis.**

A APA da Serra de Petrópolis foi criada pelo Decreto n.º 87.561, de 13 de setembro de 1982. Trata-se da primeira APA dedicada à preservação da Mata Atlântica no Brasil com uma área de 59.618,43 hectares que abrange, em sua maior parte, áreas urbanas e rurais do Município de Petrópolis, e também, parte dos municípios de Duque de Caxias,



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Magé e Guapimirim.

A unidade em questão é a segunda maior APA do Estado do Rio de Janeiro, possui sede própria e Conselho Gestor instalado em 2002. Uma de suas principais funções é manter a conectividade entre os grandes fragmentos de floresta, quais sejam, a Rebio do Tinguá e o Parna da Serra dos Órgãos.

Como ressaltado na inicial, com o escopo de ampliar a proteção da Mata Atlântica nos municípios de Magé, de Duque de Caxias e de Petrópolis, foi criado, pelo Estado do Rio de Janeiro, o Refúgio de Vida Silvestre da Serra da Estrela (Lei Estadual n.º 7826, de 27 de dezembro de 2017). O REVIS da Serra da Estrela dividia, provisoriamente, a mesma sede administrativa da APA Petrópolis, fechada pela Portaria ICMBio n.º 426/2020.

No interior da APA da Serra de Petrópolis há exemplares raros de espécies da flora, como a rabo-de-galo (*worsleya rayneri*), que se tornou planta-símbolo da APA e a bromélia (*Tillandsia grazielae*). Das espécies de fauna, pode-se mencionar a onça parda e o veado-mateiro (*mazama americana*).

Em razão de sua localização, a APA da Serra de Petrópolis sofre com: a degradação dos recursos hídricos, a especulação imobiliária, a ocupação desordenada das encostas, a exploração de pedreiras, a extração de produtos da flora, notadamente bromélias, cipós e orquídeas, caça predatória, estradas (federal, estadual e municipais), gasoduto e linhas de transmissão.

#### **1.1.4. Reserva Biológica do Tinguá.**

Criada em 1989 por meio do Decreto 97.780, a Reserva Biológica do Tinguá se localiza em seis municípios: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Petrópolis, Miguel Pereira, Queimados e Japeri. Estes dois últimos, não têm área abrangida pelos limites da Rebio, mas estão muito próximos a ela e têm áreas inclusas na Zona de Amortecimento. Dentre as



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Reservas Biológicas, a Rebio do Tinguá é uma das maiores dentro do bioma, representando aproximadamente 16,8% de área protegida na Mata Atlântica através desta categoria.

Ainda segundo seu Plano de Manejo, a Reserva Biológica do Tinguá é considerada como de extrema importância biológica para a conservação de mamíferos, aves, répteis, anfíbios, além da flora e dos recursos abióticos (água, solo, paisagem, etc) de acordo com o relatório “Avaliação e ações prioritárias para conservação da Mata Atlântica e Campos Sulinos”, produzido em 2000 pelo Ministério do Meio Ambiente e outras instituições.

Sua representatividade no contexto Federal é de grande significância, tendo em vista sua dimensão e sua condição de preservação, favorecendo de forma inequívoca a preservação de uma parcela importante da biodiversidade do Bioma Mata Atlântica. A grande devastação que houve na Baixada nos séculos passados em função dos ciclos do café, da laranja e a urbanização desenfreada das últimas décadas criou um cenário tal, que a Reserva Biológica do Tinguá hoje representa o último refúgio para a grande maioria das espécies[6].

No interior da Rebio Tinguá nascem os Rios São Pedro e o Rio Santana, dois afluentes importantes do Rio Guandu, o que garante uma excelente qualidade de água na maior parte de seus cursos. Ressalto, no ponto, que **o principal uso das águas da bacia do Rio Guandu é o abastecimento de parte da região metropolitana do Rio de Janeiro.**

Dentre os problemas existentes na Rebio, o Plano de Manejo elenca os seguintes: sete pontos de captação de água e represamentos para distribuição, presença de moradores não pertencente ao quadro de servidores do Ibama, uma linha de transmissão de alta tensão, três dutos de passagem de óleo, gases e demais derivados de petróleo, uma estrada Federal (BR-040) e uma estrada local em uso (Caminho do Imperador). Na região da Unidade ainda é praticada a caça e a extração do palmito.

## 1.2. Do Direito ao Meio Ambiente como Direito Fundamental.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Como primeira premissa para a análise do pedido de liminar do presente feito, considero a natureza de direito fundamental da proteção ao Meio Ambiente. Nesse sentido, transcrevo manifestação anterior de minha lavra :

“ O direito ao meio ambiente pode ser entendido como um direito fundamental em função de três argumentos principais. Em primeiro lugar, a redação do parágrafo 2º do artigo 5º determina que o seu rol não é exaustivo . Além disso, a própria estrutura do caput do artigo 225 demonstra que se trata de um direito (“Todos têm direito...”). Por fim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é imprescindível para a própria concepção dos direitos humanos, pois constitui a base material da vida humana através da sua ligação direta com a saúde.

O direito ao meio ambiente deve ser considerado, portanto, como um direito fundamental do ser humano, pois imprescindível para sua existência digna e porque previsto de forma expressa em nossa Magna Carta .”

Não foi outro, aliás, o entendimento recente da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal:

*“Agravamento regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Danos ao meio ambiente. Determinação da cessação de despejo de efluentes sem tratamento no rio e na atmosfera da Comarca de Campo Belo/MG, sob pena de multa. 3. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito Fundamental de terceira geração. Art. 225 da Constituição Federal. 4. Violação do princípio da separação de poderes. Inocorrência. Possibilidade de o Poder Judiciário determinar a adoção de medidas assecuratórias dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos na Constituição Federal. 5. Efetividade do dano. Necessidade do reexame do conjunto fático-probatório. Impossibilidade. Súmula 279 do STF. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. 2ª Turma, Sessão Virtual de 19 a 25.5.2017.”*

*ARE 955846 AgR.AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 26/05/2017 Órgão Julgador: Segunda Turma*

A principal consequência desse reconhecimento é a da aplicabilidade imediata do Direito ao Meio Ambiente saudável, nos termos do previsto no §1º do artigo 5º da Constituição Federal. Tal fato, além de assegurar sua força vinculante aos poderes públicos, investe tais órgãos na atribuição de promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam efetivamente concretizados. Oportuna, a lição de Ingo Sarlet a respeito do tema:



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

*“ (...) Em hipótese alguma o significado do artigo 5,§1º, da CF poderá ser reduzido ao que se atribui ao princípio da constitucionalidade, sob pena de equiparação entre os direitos fundamentais e as demais normas constitucionais. Nesse contexto, sustentou-se acertadamente que a norma contida no art.5§1º, da CF impõe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais. Além disso, há que se dar razão aos que ressaltam o caráter dirigente e vinculante desta norma, no sentido de que esta, além do objetivo de ‘assegurar a força vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, ou seja, objetiva tornar tais direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, (...) investe os poderes públicos na atribuição constitucional de promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos.’[7]*

**1.3. Da Vedação do Retrocesso como princípio do Direito Ambiental Brasileiro e sua aplicação no caso em comento.**

A partir do conceito de direito ao meio ambiente como direito fundamental, pode-se concluir pela incidência em sua implementação do princípio da vedação do retrocesso. Em termos sucintos, o princípio em comento impõe ao Poder Público o dever de implantação progressiva da qualidade ambiental. Restam vedadas, portanto, as atividades legislativas ou executivas que reduzam a proteção legal ou a atuação administrativa já existente.

Elucidativa, no ponto, a lição de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

*“A tutela jurídica ambiental - tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional - deve operar de modo progressivo no âmbito das relações socioambientais, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje.”[8] ( Ingo Sarlet, Tiago Fensterseifer, pág. 261).*

Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso, o princípio da vedação do retrocesso:

*“ (...) não é expreso, mas decorre do sistema jurídico - constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um comando constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente*



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

*suprimido. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançado a partir de sua regulamentação.”[9]*

Ainda segundo o Ministro, pode-se exigir a invalidação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva equivalente.

A par da sua existência diante interpretação das normas constitucionais, o Princípio 27 da Rio 92 previu a necessidade de desenvolvimento progressivo da proteção ao meio ambiente:

*“ Que os Estados e os povos irão cooperar de boa-fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável”*

Outrossim, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, elencou, dentre os seus princípios, a necessidade de melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida:

*Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:*

Obviamente permanece a discricionariedade do legislador e do administrador em matéria ambiental, mas, como salientado por Michel Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto pelo prisma material quanto processual (ou procedimental)[10]. O que a vedação do retrocesso impede, em última análise, é que a redução do espectro de proteção seja efetivada de forma que a mesma não mais exerça a sua função.

No caso dos autos, a Portaria nº426 analisada por diversos de seus aspectos demonstra claramente a violação ao princípio da vedação do retrocesso. Há a extinção de uma estrutura responsável pela função fiscalizatória, de participação e de educação ambiental de



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

quatro Unidades de Conservação sem a sua substituição por serviço equivalente como se verá nos tópicos a seguir.

**1.3.1. Do prejuízo em razão da ausência física dos servidores na sede das Unidades de Conservação.**

O primeiro ponto a ser analisado na Portaria e nas informações prestadas pelo ICMBio é a de que não haverá mais a presença rotineira dos servidores dos órgãos nas quatro unidades acima citadas. Os servidores já foram todos lotados ou transferidos para a sede do PARNASO e as suas sedes foram ou serão fechadas brevemente (art.5º da Portaria 426/20).

Trata-se de uma mensagem forte para a comunidade local e para os devastadores do ambiente de que, no local, não há mais a presença física do órgão fiscalizador. Os pescadores artesanais sentir-se-ão desprotegidos e os que fazem da destruição do meio ambiente seu modo de vida entenderão o fechamento das sedes como um convite à atuação ilegal.

A Lei 11.516/2007 previu, dentre as finalidades do ICMBio, a de exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União (artigo 1.º, inciso IV, da Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007). O réu, por sua vez, pontuou que o número total de fiscais na NGI seria maior com a unificação. Todavia, ele esqueceu-se de informar que a área de fiscalização também seria somada e que, portanto, o número de fiscais por área a ser fiscalizada permaneceria o mesmo, com o agravante da distância dos pontos de fiscalização, visto que todos estarão lotados na sede do PARNASO.

Esqueceu-se ainda o ICMBio de pontuar que, as grandes operações de fiscalização são feitas, em regra, em conjunto com os fiscais de Unidades de Conservação próximas e com o auxílio do Batalhão Florestal. Logo, a modificação administrativa não trará qualquer incremento na fiscalização em comparação com o que existia anteriormente.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Em verdade, haverá prejuízo evidente, visto que as fiscalizações rotineiras nas UCs com as sedes fechadas não serão realizadas. Na Portaria e na petição do réu não foram apresentados quaisquer planejamentos das fiscalizações futuras quanto à sua periodicidade ou forma. A par disso, não há menção de que as verbas que serão economizadas com o fechamento dos imóveis poderão ou serão convertidas em gasto com combustíveis. A ideia do ato é simplesmente cortar custos e não trazer eficiência à fiscalização ambiental.

Apesar de defender a reestruturação com base na eficiência da medida, o ICMBio não trouxe nenhum dado concreto acerca dos benefícios concretos verificados nas NGIs já implementadas. Os itens elencados em sua peça são considerações genéricas acerca de melhor estrutura para o servidores e unificação de entendimentos administrativos. Não foram apresentados dados de efetividade nas fiscalizações empreendidas nesse novo formato ou se as unidades sem sede lograram manter o contato com as populações locais.

Ora, a implementação de uma modificação na administração das Unidades de Conservação com essa envergadura, com a extinção de dezenas de sedes pelo país deveria ter sido subsidiada por números concretos do projeto piloto, dos números de fiscalizações empreendidas, do gasto médio com combustível para os deslocamentos que justificasse a economia pretendida e das novas formas de trabalho que não relegassem as populações tradicionais ao abandono. Todavia, nada disso foi apresentado nos autos, embora a primeira NGI tenha sido implementada há quatro anos atrás.

O que se percebe diante dos atos acostados aos autos foi uma aceleração na criação das NGIs nos últimos meses, sem o devido cuidado de examinar se a nova estrutura atenderia à finalidade precípua de defesa das áreas e o dever constitucional de defesa do meio ambiente. O princípio da eficiência administrativa não pode ser traduzido em uma simples necessidade de economizar recursos em detrimento da atividade fim do órgão.

Em verdade, os dados recentes acerca dos desmatamentos **apenas nas áreas de Unidades de Conservação Federais na Amazônia** demonstram um crescimento de 84% entre agosto de 2018 e julho de 2019[11]. Tal aumento foi superior, inclusive, à média geral de desmatamento do bioma amazônico. Foram 472 km<sup>2</sup> de corte raso dentro das áreas protegidas do governo federal, o maior número nos últimos 14 anos. Esse dado alarmante, considerada que a finalidade das áreas protegidas é preservar os biomas em que se inserem, já



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

seria o suficiente para que o administrador concluísse pela existência de problemas sérios no sistema de NGIs.

No Cerrado, embora tenha havido um declínio no desmatamento do bioma como um todo de 2,26%, no período de agosto de 2018 a julho de 2019, houve um aumento na devastação dentro das UCs de 15%.

Por fim, na Mata Atlântica, bioma objeto desses autos, o panorama[12] não se mostra diverso. Houve um aumento do desmatamento total de 27,2%, na comparação com o período entre 2017 e 2018, de acordo com o relatório do Atlas da Mata Atlântica, divulgado pela Fundação SOS Mata Atlântica e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). O percentual corresponde a um total de 14.502 hectares[13].

Como referido acima, tal índice crescente nos índices de desmatamento, inclusive no interior das próprias UCs federais deveria ter servido de alerta para o administrador de que o novo modelo não estava resguardando os biomas que deveriam ser protegidos. Mas, em sentido contrário, o ICMBio, sem análise detida da política implantada, alargou sua aplicação para todo o país, em clara violação ao princípio da vedação do retrocesso.

Nesse ponto, verifico que também há clara violação ao princípio da prevenção, visto que não houve demonstração prévia e concreta da eficácia e segurança do fechamento das sedes para a proteção das áreas em comento. Não foi outro, aliás, o entendimento do Supremo Tribunal Federal em julgamento recente:

**“(...) 2. A previsão legal de medida sem a demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito de todos à proteção da saúde. (...)”**

*ADI 5592 / DF - DISTRITO FEDERAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN  
Julgamento: 11/09/2019. Órgão Julgador: Tribunal Pleno*



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

A medida foi aplicada ao caso dos autos sem maiores deliberações e sem que fossem consideradas as especificidades da região e dos inúmeros perigos a que as UCs unificadas estão sujeitas. Indicativo de tal aqodamento foi que o trâmite ocorreu entre 13/03/20 e 26/04/20 e concluiu pela criação de 67 NGIs pelo país sem qualquer consideração fundamentada e individualizada sobre a localização e situação social das mesmas.

A ata da reunião de 13 de março de 2020 (Anexo 6, OUT 8, fl. 3) indicou que havia uma dúvida sobre a criação do então NGI Petrópolis, que posteriormente viria a se unir ao PARNASO e virar o NGI Teresópolis:

*“Finalizada a apresentação dos indicativos de NGI, o comitê decidiu por marcar uma reunião extraordinária para o dia 20/03/20120, na qual seriam decididos aqueles desenhos para os quais ficaram dúvidas quanto a pertinência de inclusão de UC ou de unificação de NGI. São elas:(...)C a pertinência, ou não, de unificar a proposta do NGI ICMBio Petrópolis, formado pelas unidades APA de Petrópolis e Rebio Tinguá com a proposta do NGI ICMBio Guanabara, formado pelas unidades APA de Guapi-Mirim e ESEC da Guanabara, como PARNA Serra dos Órgãos” - sic.*

Todavia, as dúvidas não foram elencadas e sem qualquer justificativa ou fundamento, na reunião extraordinária dos dias 24 e 26 de março (Anexo 7 –OUT 9) aprovou-se a NGIs impugnada nos presentes autos.

Outro indicativo da precipitação da decisão administrativa, nos termos apontados pelo *Parquet*, foi a falta de previsão dos instrumentos alternativos elencados pelas normas do próprio ICMBio, como por exemplo, das bases avançadas, previstas na Portaria n° 102, de 10 de fevereiro de 2020:

*“Art. 8º Enquanto infraestruturas de apoio à gestão, o NGI poderá identificar Bases Operacionais - BAP localizadas nas suas unidades de conservação. Parágrafo único. As Bases Operacionais constituem infraestruturas consideradas importantes para os processos gerenciais do NGI, e a sua identificação sinaliza a necessidade institucional de proporcionar a adequada manutenção de suas instalações.”*



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Dentre os argumentos constantes na peça do ICMBio que justificariam a existência dos NGIs encontra-se a necessidade de uniformização de procedimentos administrativos nas UCs. Essa justificativa, além de insuficiente diante de todos os transtornos que serão causados pela mudança, não se mostra pertinente, visto que já existia a figura do coordenador regional das UCs. Segundo informação constante do site do ICMBio :

*“A Coordenação Regional (CR) realiza julgamentos de autos de infração, emite pareceres e autorizações para licenciamento, apóia a agenda socioambiental das Unidades de Conservação federais (UCs), promove a articulação local e regional e estimula a colaboração mutua entre as equipes. Realiza a análise dos processos de licenciamento após manifestação das UCs e emite, quando for o caso, as respectivas autorizações. Supletivamente, realiza vistorias nos empreendimentos solicitados. Também controla e compila informações sobre autorizações para licenciamento concedidas dentro de sua área de abrangência e produz informações com base nas análises dos processos sob demanda.”*

A figura de um órgão que uniformize e auxilie as UCs na execução de tarefas que demandem maior especialização técnica já existia no âmbito do ICMBio. Injustificável, também sob esse prima, a unificação pretendida pela Portaria.

Outrossim, o argumento de facilidade de lotação de servidores nos NGIs, pois estes são, em regra, localizados em cidades de médio e grande porte, não se justifica e não se aplica ao caso dos autos. Em primeiro lugar, as primeiras lotações em lugares distantes são uma realidade em diversas carreiras federais, como a de juiz federal, delegado federal ou procurador da república. É de conhecimento do candidato ao cargo público que existe a possibilidade de que seja necessária a sua permanência por alguns anos em locais distantes até o momento em que seja possível fixar sua residência em cidade próxima às suas origens.

Adotado o entendimento administrativo do ICMBio, os moradores de regiões remotas de nosso país não poderiam contar com qualquer serviço público, em razão da dificuldade de lotação dos servidores capacitados para prestar o serviço para o qual foram contratados.

Em segundo lugar, a justificativa apresentada não se aplica ao caso dos autos,



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

pois todas as UCs unificadas pela Portaria 426 já estão localizadas em regiões metropolitanas (Magé/ Nova Iguaçu) ou em cidades de médio porte (Petrópolis).

**1.3.2. Do contexto de elaboração da Portaria 426/20.**

Em verdade, a caracterização do retrocesso ambiental provocado pela Portaria 426 fica ainda mais claro quando se elencam os diversos atos que, nos últimos anos, promoveram verdadeiro desmonte do Instituto Chico MENDES. Senão vejamos:

1. O Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020 retirou do ICMBio cerca de trinta funções e cargos comissionados. Quarenta e oito cargos comissionados e funções foram transferidos para o Ministério da Economia.[14]
2. O orçamento do ICMBio foi cortado em 50% no último ano.
3. O número de servidores nas UCs diminuiu desde 2012 em quase trinta por cento (de 1232 em 2012 para 894 em 2019).
4. O ICMBio deixou de integrar o Conselho Nacional do Meio Ambiente em maio de 2019.

Evidente, no ponto, que o desmonte feito no ICMBio há vários anos, com a ausência de novos concursos e o corte sucessivo em seu orçamento, encontra-se na contramão das novas descobertas científicas que determinam a necessidade urgente de cuidado com o Meio Ambiente. Depreende-se, portanto, que não está em andamento uma reestruturação administrativa, mas a mera extinção de uma política efetiva de fiscalização, sem a sua substituição por outra equivalente.

**1.3.3. Do abandono do patrimônio público.**

A par de todos os prejuízos já elencados acima pela Portaria 426/20 na defesa do bem ambiental, há risco iminente de depredação do patrimônio público. O artigo 5º do ato questionado determina a lotação imediata dos servidores das UCS no PARNASO. As informações prestadas pelo réu também não informaram a forma como serão resguardadas as sedes próprias que serão fechadas, além da garagem de barcos e das embarcações existentes na Baía de Guanabara.

Relegado ao abandono, a depredação do patrimônio público é certa. Essa



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

constatação soma-se às considerações anteriores para reforçar a precipitação e a ilegalidade do ato administrativo impugnado.

**1.4. Da violação ao princípio da informação e da participação.**

A Convenção de Aarhus de 1998 fala em tripé constituído pela conexão indissociável entre informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental. A Rio 92, por sua vez, prevê a informação no Princípio 10:

*Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, no nível que corresponda. No plano nacional, toda a pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que encerram perigo em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar nos processos de adoção de decisões.*

A informação ambiental deve ser transmitida de forma a possibilitar tempo suficiente aos informados de analisarem a matéria e poderem agir diante da Administração Pública e do Poder Judiciário. Ele prioriza uma ótica de informar para melhor decidir. Já existia a sua previsão como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente na Lei 6938/81:

*Art.9º XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;*

A criação açodada de inúmeras NGIs em tão curto espaço de tempo viola claramente o princípio da informação e a consequente possibilidade de discussão pela sociedade civil, que deve existir em decisões administrativas relevantes como a presente. Em outros termos, a publicação da portaria sem prévia oitiva das comunidades locais, dos Conselhos das UCs e de seus dirigentes ofende claramente o princípio da informação em sua feição de necessária participação dos envolvidos pelo ato e suas consequências.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Não se diga, no ponto, que a oitiva do Coordenador Regional supre a referida participação, pois, para que seja efetiva, a participação deve ser ampla. Reitero que o ato questionado não se tratou de mera reformulação administrativa, mas de fechamento da sede de várias UCs, o que, de forma evidente, prejudicará a fiscalização ambiental em suas regiões.

Haverá prejuízo, ainda, no atendimento das populações tradicionais do entorno da Baía de Guanabara, que não tem recursos para se deslocar para Teresópolis. Outrossim, será dificultado o funcionamento dos Conselhos Gestores Participativos, visto que os recursos tecnológicos não se encontram disponíveis de modo satisfatório a todas as pessoas em um país como o Brasil. Não por outro motivo, o MPF recebeu representação da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos – CONFREM, na qual a mesma demonstra receio com a ausência de controle do ICMBio e com as consequências danosas que poderão advir nas atividades que garantem a sobrevivência de seus membros.

A Portaria em análise contraria, ainda, a Instrução Normativa ICMBio n.º 19, de 10 de dezembro de 2018, que define que os projetos de Educação Ambiental devem contribuir para o desenvolvimento territorial sustentável nas unidades de conservação federais (artigo 3.º, inciso II, alínea “a”).

Por derradeiro, a transferência dos técnicos das sedes da APA Guapimirim, da ESEC da Guanabara, da Rebio Tingüá e da APA Petrópolis também prejudicará a continuidade de inúmeras pesquisas científicas realizadas nas respectivas unidades, contrariando o disposto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (artigos 9.º, caput, e 15, § 3.º, da Lei n.º 9985, de 18 de julho de 2000). Como ponderado na exordial, grande parte das pesquisas demanda a presença física dos analistas ambientais, os quais prestam auxílio e dão suporte aos pesquisadores, inclusive vistoriando e protegendo equipamentos científicos instalados, como antenas fixas de radiotelemetria e armadilhas fotográficas.

Em suma, a Portaria ICMBio n.º 426/2020, além de ter sido criada de forma



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

açodada, sem a participação da sociedade civil e sequer dos chefes das UCs afetadas, causará prejuízos à fiscalização ambiental, ao patrimônio público, à existência dos conselhos gestores, às populações tradicionais e às pesquisas científicas desenvolvidas em suas áreas. Há, portanto, ofensa aos princípios básicos da Política Nacional de Meio Ambiente, especialmente, quanto à ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas e acompanhamento do estado da qualidade ambiental (artigo 2.º, incisos I, III, IV, VII, da Lei n.º 6938, de 31 de agosto de 1981).

Os prejuízos são de tal monta que ocorrerá a redução do espectro de proteção das áreas das UCs de forma que as mesmas não mais exercerão sua função de mantenedoras dos delicados biomas que existem no interior de cada uma delas. Há, de forma indiscutível, retrocesso na proteção ambiental justificadora da intervenção do Poder Judiciário.

**1.5. Da possibilidade de análise de atos discricionários ilegais pelo Poder Judiciário.**

Das considerações efetivadas até o momento, pode-se concluir que a Portaria em questão violou diversos enunciados normativos. Reitero que a análise feita até o presente momento não adentrou nos campos da conveniência e oportunidade do ato, mas somente em seus aspectos violadores dos princípios e normas que resguardam a tutela do bem ambiental.

Alegar que a análise dos atos discricionários no campo da legalidade seria inviável, equivale a sustentar, em última linha, que a legislação vigente retirou do Poder Judiciário a possibilidade de analisar impugnações aos mais diversos atos administrativos, o que é inconstitucional, diante do que dispõe o art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República.

Não por outro motivo, o Superior Tribunal de Justiça, em caso semelhante, entende possível o controle judicial dos atos administrativos na seara ambiental :

*EMEN: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. OMISSÃO*



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

*INEXISTENTE. LICENÇA AMBIENTAL. ATO ADMINISTRATIVO. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. ILEGALIDADE DA AUTORIZAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DA MEDIDA MENOS GRAVOSA. SÚMULA 7/STJ. MULTA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. 1.*

*5. Neste diapasão, cabe lembrar que compete ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito do ato administrativo, ainda que discricionário, para averiguar os aspectos de legalidade do ato, mormente quando as questões de cunho eminentemente ambientais demonstram a incúria da Administração em salvaguardar o meio ambiente. 6. E diante do contexto fático dos autos, adentrando o juízo de legalidade do ato administrativo, a Corte a quo reconheceu a ilegalidade da licença, porquanto haveria providência menos gravosa ao meio ambiente: instalação de mourões de madeira com cerca viva. (...)*  
*(AGARESP - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL - 476067 2014.00.32471-4, HUMBERTO MARTINS, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:28/05/2014 ..DTPB:.)*

Não se pode cobrir os atos administrativos claramente ilegais sob o manto da discricionariedade, de forma a tornar os mesmos imunes ao controle judicial. Em outras palavras, a discricionariedade não pode ser traduzida em carta branca para que o administrador descumpra o seu dever constitucional de proteção ao meio ambiente. As opções políticas encontram seu limite na Magna Carta, que, no capítulo dedicado ao Meio Ambiente, determina que o poder público tem o dever de protegê-lo para as presentes e futuras gerações.

Conforme explicitado pelo Parquet, o ato administrativo impugnado, não preenche, ademais, os requisitos da adequação, necessidade ou razoabilidade em sentido estrito:

“a) sobre a **adequação** para proteger o meio ambiente, o ICMBio não sai da abstração e ainda salienta um planejamento lançado ao futuro (“...as ações de fiscalização para coibir as infrações ambientais serão planejadas”);

b) sobre a **necessidade** em se manter uma sede operacional longe da unidade de conservação, como é o NGI, de modo a representar a garantia da proteção ambiental com custo menor, além de não ter esclarecido como desempenharia a proteção (ainda na adequação), não indicou como seriam contidos os gastos com deslocamentos contínuos de fiscalização, manutenção das embarcações e bases aquáticas (inerentes à realidade das unidades em questão e não abordadas pelo ICMBio), desempenho de controle contra invasões, poluição etc. Apresentou apenas uma base financeira com o desmonte de estruturas operacionais, mas desligada da realidade de proteção; e



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

c) sobre a **razoabilidade em sentido estrito**, ou se o sucesso na proteção ambiental tem maior chance de êxito ou fracasso, a resposta parece ainda mais estabelecida em elementos abstratos. Salienta novamente o suposto incremento de agentes para atuação nas unidades, mas parece negar que ao mesmo tempo o território a ser protegido, cada qual com suas peculiaridades não avaliadas até o momento, multiplicou-se por 5 unidades, que contarão com a mesma força de trabalho(algo ainda sem demonstrativo, o que pode ser ainda pior, gize-se). O dado é que não há demonstrativo concreto que saliente como as necessidades de cada unidade seriam atendidas simultaneamente.”

Diante de todas as considerações feitas acima, em análise perfunctória, entendo presente o *fums boni iuris* na medida liminar requerida.

## 2. Do periculum in mora.

O *periculum in mora* no presente caso também se mostra presente. A Portaria nº426 determinou a lotação imediata dos servidores das UCs unificadas. Como mencionado anteriormente, não há qualquer dispositivo e nem foi esclarecido pelo ICMBio como será feita a guarda dos imóveis, da garagem dos barcos e das próprias embarcações.

A par disso, a ausência física dos servidores nas UCs é capaz de gerar danos iminentes e de difícil reparação, como a poluição e desmatamento de importante parcela preservada dos biomas protegidos. A peculiar localização da APA Guapimirim, da ESEC da Guanabara, da Rebio Tinguá e da APA Petrópolis, qual seja, junto às áreas urbanas altamente adensadas de Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Guapimirim, Itaboraí, Petrópolis e São Gonçalo, demonstra a necessidade de uma presença institucional diária, com vistas a viabilizar o monitoramento da visitação e a fiscalização de ilícitos ambientais.

Em análise perfunctória, verifico, portanto, que a Portaria em testilha violou de forma evidente os princípios da vedação do retrocesso, da prevenção, da informação e da participação, além de ser capaz de causar dano relevante e iminente ao patrimônio público, pelo que o deferimento da tutela requerida é medida que se impõe.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Ante todo o exposto, DEFIRO A LIMINAR REQUERIDA para determinar a suspensão imediata dos efeitos da Portaria ICMBio n.º 426, de 11 de maio de 2020, determinando o retorno às respectivas unidades dos chefes e demais servidores (analistas ambientais, educadores ambientais e agentes de fiscalização) da APA da Serra de Petrópolis, da Rebio Tinguá, da APA Guapimirim e da ESEC Guanabara, no prazo de cinco dias, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00.

Intimem-se as partes com urgência.

---

[1] “Art.225 (...) § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”

[2] Ana Augusta Rocha e Fabio Feldmann, A mata atlântica é aqui. E daí? 1ª. Edição. São Paulo: editora Terra Virgem, 2006, p.45.

[3] Informações obtidas no site [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br).

[4] Informações obtidas no site [www.sosmatatlantica.org.br](http://www.sosmatatlantica.org.br).

[5] Ana Augusta e Fábio Feldman, A Mata Atlântica é Aqui. E daí?, p.45.

[6] Plano de Manejo da Rebio Tinguá, encarte dois, pág 27, disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/rebio\\_tingua.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/rebio_tingua.pdf)

[7] Dissertação de mestrado defendida na Universidade do estado do Rio de Janeiro, na área de Direito das Cidades, em 2008.

[8] SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Princípios do Direito Ambiental, segunda edição, Saraiva Jur, pág. 261.

[9] ADI 5.447/DF, j.11-3-2016.

[10] Apud SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Princípios do Direito



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Magé**

Ambiental, segunda edição, Saraiva Jur, pág. 268.

[11] Matéria publicada no jornal O estado de São Paulo e disponível no link: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,desmate-em-unidades-protetidas-sobe-84-e-supera-media-de-toda-a-amazonia,70003098146>.

[12] Matéria disponível no link : <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/12/16/desmatamento-do-cerrado-em-2019-e-226percent-menor-que-do-ano-anterior-mas-cresce-15percent-em-unidades-de-conservacao.ghtml>.

[13] Informação constante no site : <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/desmatamento-na-mata-atlantica-cresce-272-diz-relatorio>.

[14] “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o **art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, D E C R E T A** : Art. 1º Ficam aprovados a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, na forma dos Anexos I e II. Art. 2º Ficam remanejados, na forma do Anexo III, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e as seguintes Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE: I - do Instituto Chico Mendes para a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia: a) três DAS 101.3; b) três DAS 101.2; c) seis FCPE 101.3; d) duas FCPE 101.2; e e) trinta e quatro FCPE 101.1; e II - da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia para o Instituto Chico Mendes: a) seis DAS 101.4; b) doze DAS 101.1; e c) um DAS 102.4. Art. 3º Ficam transformados, na forma do Anexo IV, nos termos do disposto no **art. 8º da Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016**, os seguintes cargos em comissão do Grupo-DAS: dois DAS-6, dois DAS-5, três DAS-3 e oito DAS-2 em sete DAS-4 e doze DAS-1.”

---

Documento eletrônico assinado por **ANA CAROLINA VIEIRA DE CARVALHO, Juíza Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jftrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510003032732v3** e do código CRC **e0f6f827**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): ANA CAROLINA VIEIRA DE CARVALHO  
Data e Hora: 10/6/2020, às 9:25:54