



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

**EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA
COMARCA DE MANAUS**

AÇÃO POPULAR Nº. 0170628-36.2026.8.04.1000
EXEQUENTE: MARIA DO CARMO SEFFAIR LINS DE ALBUQUERQUE
EXECUTADO: ROBERTO MAIA CIDADE FILHO E OUTRO

O **ESTADO DO AMAZONAS**, pessoa jurídica de direito público interno, por intermédio de sua Procuradoria-Geral, devidamente qualificado nos autos do processo em epígrafe, e **GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS**, também qualificado, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

CONTESTAÇÃO

à Ação Popular ajuizada por **MARIA DO CARMO SEFFAIR LINS DE ALBUQUERQUE**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I - SÍNTESE

Trata-se de ação popular de autoria de Sra. Maria do Carmo Seffair Lins de Albuquerque, em face do Estado do Amazonas e do Governador Roberto Maia Cidade Filho, com o objetivo de obter a declaração de nulidade do Decreto Estadual n. 54.274, de 1º de junho de 2026.

O referido ato normativo declarou, em caráter preventivo, o Estado de Emergência Climática e Ambiental no território amazonense, em razão das



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

projeções meteorológicas associadas ao fenômeno *El Niño* - 2026/2027.

Em sua exordial, a autora sustenta que o decreto impugnado possuiria natureza de ato de efeitos concretos, materialmente equiparado a ato administrativo, e que teria sido editado com desvio de finalidade e ausência de pressupostos fáticos reais para a decretação de emergência. Sob essa premissa, a demandante formulou pedido de tutela de urgência, pleiteando a suspensão liminar dos efeitos do decreto, notadamente de seus artigos 12 e 13, com fundamento no art. 5º, § 4º, da Lei n. 4.717/1965, que autoriza a suspensão liminar do ato lesivo impugnado na defesa do patrimônio público.

Logo após a distribuição, este d. Juízo proferiu despacho apontando a existência de possível litispendência com o Processo n. 0170610-15.2026.8.04.1000, determinando a intimação da parte autora para que se manifestasse sobre a identidade de partes, pedidos e causa de pedir, em observância ao princípio da não surpresa. A autora, por sua vez, compareceu aos autos para informar que o feito preventivo é objeto de pedido de desistência ainda não homologado, sobre o qual foi aberta vista ao Ministério Público, pugnano pelo sobrestamento da análise da litispendência e pela imediata apreciação da liminar.

Diante desse cenário, sobreveio o despacho de mov. 12, o qual, para evitar mora na análise do pedido de urgência e resolver o impasse processual momentâneo, determinou a intimação dos Requeridos, em regime de urgência, para que apresentassem manifestação no prazo de 72 horas sobre a possível litispendência e sobre a tutela requerida, concomitantemente à expedição de mandados de citação para oferta de contestação no prazo legal.

O Estado do Amazonas peticionou manifestação prévia demonstrando a absoluta inadequação da via eleita, e, no mérito, a legalidade



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

e a necessidade técnica do ato normativo impugnado.

Neste momento, em atendimento à citação, apresenta-se contestação, ratificando a referida defesa preliminar.

II – PRELIMINARMENTE: INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A ação popular, instrumento constitucional previsto no art. 5º, LXXIII, da Constituição da República e disciplinado pela Lei n. 4.717/1965, destina-se à invalidação de atos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. Embora seja inegável a amplitude de sua função protetiva, a ação popular não constitui mecanismo processual de fiscalização abstrata da atividade estatal, tampouco autoriza que o Poder Judiciário examine, em tese, a conveniência, a oportunidade ou a constitucionalidade de atos normativos gerais e abstratos.

Para o seu regular cabimento, exige-se a identificação de um ato estatal determinado, acompanhado da demonstração minimamente concreta de sua ilegalidade e de sua efetiva ou potencial aptidão lesiva. Não basta, portanto, a formulação de conjecturas sobre despesas que poderão ser realizadas, contratações que eventualmente poderão ocorrer ou benefícios eleitorais que, segundo a interpretação subjetiva da parte autora, poderiam decorrer da norma impugnada. **A tutela popular preventiva não dispensa a existência de um ato objetivamente identificável e dotado de potencial lesivo demonstrável; ela apenas permite que a jurisdição atue antes da consumação definitiva do dano, e não antes mesmo da existência do próprio ato de execução.**

Em outros termos, **a prevenção admitida pela Lei n. 4.717/1965**



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

não se confunde com o controle judicial de riscos abstratos, suposições políticas ou cenários hipotéticos. A ação popular pode impedir a consumação de uma lesão já delineada em ato administrativo concreto, mas não pode ser manejada para paralisar genericamente uma política pública preventiva porque a autora presume que, em algum momento futuro, dela poderão resultar atos ilegais.

Nesse caso, o **Decreto Estadual n. 54.274/2026** não realiza despesa, não empenha recursos, não liquida obrigações, não autoriza pagamento, não escolhe fornecedor, não adjudica objeto, não celebra contrato, não transfere valores e tampouco identifica beneficiários determinados. Seu **conteúdo é essencialmente normativo, organizacional e preventivo**: declara, em caráter preventivo, Estado de Emergência Climática e Ambiental e estabelece diretrizes de coordenação, monitoramento, prevenção, mitigação e preparação diante de projeções meteorológicas e de riscos ambientais oficialmente identificados.

A própria petição inicial reconhece expressamente que o decreto declara a emergência “em caráter preventivo”, fundamentando-se em projeções meteorológicas relacionadas ao fenômeno *El Niño* e em potenciais impactos ambientais, sociais e econômicos. Essa circunstância não evidencia ilegalidade. Ao contrário, revela a finalidade precaucional do ato, dirigido justamente a evitar que a Administração Pública somente passe a agir depois de consumada a estiagem, interrompido o abastecimento de água, ampliados os incêndios florestais ou isoladas comunidades do interior.

A tese autoral parte de uma premissa juridicamente equivocada: a de que o Estado somente poderia estruturar sua atuação depois da efetiva instalação do desastre. Essa compreensão esvazia a própria lógica da proteção e defesa civil, cuja atuação institucional compreende



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

não apenas medidas de resposta e recuperação, mas também providências de prevenção, mitigação e preparação. **Os documentos juntados aos autos demonstram, inclusive, que a Defesa Civil possui atribuições permanentes relacionadas à gestão de riscos e desastres, abrangendo expressamente ações preventivas, preparatórias e mitigadoras, voltadas à proteção da população e à preservação da normalidade da vida comunitária.**

Não há, portanto, contradição entre o caráter preventivo do decreto e a declaração de emergência climática e ambiental. **A prevenção não constitui vício do ato; constitui precisamente a sua razão de existir.** Exigir que o Poder Público aguarde o dano ambiental e humanitário tornar-se atual, mensurável e irreversível para somente então organizar sua atuação significaria substituir o princípio da precaução por uma lógica de omissão administrativa.

A autora procura contornar a manifesta abstração do objeto atribuindo ao Decreto n. 54.274/2026 natureza de ato de efeitos concretos. Para tanto, sustenta que o art. 12 teria suspenso automaticamente o regime de contenção de despesas instituído pelo Decreto n. 54.220/2026, permitindo que qualquer gestor, mediante simples rotulação de uma despesa como urgente, escapasse dos controles fiscais existentes.

Essa interpretação, contudo, não encontra respaldo na literalidade do dispositivo impugnado.

O art. 12 não estabelece que as despesas urgentes estarão automaticamente dispensadas das medidas de contenção. Ao contrário, determina que as ações que eventualmente demandem excepcionalização “submeter-se-ão à disciplina e aos procedimentos de excepcionalidade” previstos no Decreto n. 54.220/2026. A norma não afasta os controles;



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

expressamente os reafirma. Não cria uma autorização genérica para gastar, mas remete cada futura pretensão de despesa a um procedimento administrativo próprio, que deverá ser instaurado, instruído, analisado e decidido pelas instâncias competentes.

A diferença é substancial. Caso o decreto estabelecesse diretamente a contratação de determinado objeto, a transferência de determinada quantia ou a dispensa imediata de determinada exigência legal, poder-se-ia cogitar de um ato normativo de efeitos concretos. Não é o que ocorre. **O Decreto n. 54.274/2026 apenas reconhece uma situação preventiva e estabelece que eventuais despesas urgentes relacionadas à preparação e mitigação deverão observar o regime de excepcionalidade já previsto em outro ato normativo.**

Esse regime, por sua vez, não permite a liberação automática ou discricionária de despesas. **O Decreto n. 54.220/2026 condiciona as excepcionalizações à disponibilidade orçamentária, à demonstração da essencialidade da contratação e à prévia autorização do Comitê de Monitoramento da Gestão Fiscal.** A análise deve considerar a justificativa técnica apresentada pelo órgão demandante, a disponibilidade orçamentária e financeira, a compatibilidade da despesa com as metas fiscais e a demonstração do interesse público.

Os pedidos também devem ser instruídos, entre outros documentos, com justificativa técnica da necessidade da despesa, demonstração da existência de crédito orçamentário, manifestação da unidade setorial de orçamento e finanças, estimativa de impacto orçamentário-financeiro, declaração do ordenador de despesa acerca da adequação orçamentária e financeira e manifestação jurídica, quando cabível.

É, assim, frontalmente incompatível com o conteúdo normativo



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

dos decretos a afirmação de que o art. 12 permitiria a execução de “gastos sem controle”. A excepcionalização não decorre automaticamente da publicação do Decreto n. 54.274/2026, nem da simples manifestação unilateral de um gestor. Depende de requerimento administrativo específico, instrução documental, demonstração de essencialidade, comprovação de disponibilidade orçamentário-financeira e avaliação prévia pelo Comitê de Monitoramento da Gestão Fiscal.

Consequentemente, entre o decreto impugnado e qualquer possível despesa existe uma cadeia de atos administrativos autônomos e indispensáveis. Será necessário identificar uma necessidade concreta; definir o objeto; justificar tecnicamente a urgência; verificar a existência de dotação; demonstrar a adequação financeira; submeter o pedido ao Comitê competente; instaurar, quando necessário, procedimento de contratação; observar as exigências da legislação financeira, orçamentária e de contratações públicas; empenhar a despesa; liquidá-la e, somente ao final, realizar o pagamento.

O Decreto n. 54.274/2026, portanto, não se esgota em si mesmo quanto à produção dos efeitos patrimoniais alegados pela autora. Ao contrário, depende de sucessivos atos administrativos posteriores, cada qual sujeito a controle próprio e passível de impugnação individualizada caso venha a apresentar ilegalidade ou lesividade.

A inicial procura transformar a mera possibilidade jurídica de futura excepcionalização em lesão atual ao patrimônio público. Entretanto, possibilidade de realização de despesa não equivale à despesa realizada; previsão de procedimento excepcional não equivale à dispensa de controle; declaração preventiva de emergência não equivale à contratação direta; e existência de um regime de preparação institucional não equivale a dano ao erário.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

A ausência de concretude é tão evidente que a própria autora reconhece que as despesas fundadas no decreto ainda não haviam sido consumadas e que os supostos beneficiários dos atos de execução não eram sequer identificáveis. Tal admissão compromete a premissa central da demanda. Se não existe despesa consumada, se não há beneficiário identificado e se os atos de execução ainda dependem de futura revelação, não há ato administrativo concreto cuja nulidade possa ser pronunciada pela via da ação popular.

Também por essa razão, o pedido de anulação genérica “de todos os atos de execução” eventualmente fundados no decreto confirma o caráter abstrato e prospectivo da pretensão. Busca-se invalidar, antecipadamente e em bloco, atos administrativos que ainda não existem, cujos objetos, valores, fundamentos, beneficiários e procedimentos são desconhecidos. Pretende-se, em suma, obter uma declaração judicial preventiva de ilicitude sobre toda e qualquer atuação administrativa futura relacionada à emergência climática, sem exame individualizado da legalidade ou lesividade de cada ato.

O pedido é juridicamente inviável. A validade de uma eventual contratação, transferência, aquisição ou adequação orçamentária somente poderá ser aferida quando o ato existir e quando forem conhecidos seus elementos concretos: competência, finalidade, forma, motivo, objeto, valor, procedimento adotado e destinatários. Não se pode presumir que toda futura execução do decreto será ilegal, tampouco declarar previamente a nulidade de atos administrativos inexistentes.

Os procedimentos administrativos mencionados nos autos, relacionados, entre outros temas, à eventual aquisição de caixas d'água e a ajustes de natureza orçamentária, não alteram essa conclusão. A instauração de um processo administrativo de planejamento não constitui, por si, lesão ao



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

erário. A elaboração de estudos, levantamentos de necessidades, estimativas de quantitativos, pesquisas de preços ou solicitações de adequação orçamentária integra a fase preparatória da atuação administrativa e não implica a efetiva assunção de obrigação financeira.

Além disso, a ação popular não pode ser utilizada para impedir que a Administração Pública planeje sua resposta a riscos climáticos. **Somente a prática de um ato específico, ilegal e lesivo poderia justificar sua invalidação.** Enquanto os procedimentos permanecem na etapa interna de planejamento, sem demonstração de empenho, liquidação, pagamento, contratação ou transferência de recursos, inexistente objeto concreto a ser desconstituído.

A narrativa autoral procura, ainda, associar o decreto à Mensagem n. 38/2026, relativa ao remanejamento de recursos do FMPES, e à Mensagem n. 39/2026, referente à criação de cargos na estrutura da Defesa Civil. Contudo, tais proposições legislativas possuem existência, fundamento e tramitação próprios. Não foram instituídas diretamente pelo Decreto n. 54.274/2026 e dependem da deliberação da Assembleia Legislativa.

A Mensagem n. 39/2026, por exemplo, encaminha ao Poder Legislativo projeto de lei destinado ao fortalecimento da estrutura administrativa da Defesa Civil. O documento não representa contratação, nomeação ou despesa automaticamente realizada, mas proposta legislativa sujeita ao procedimento constitucional de apreciação parlamentar. Utilizar proposições legislativas autônomas como prova de lesividade concreta do decreto significa reunir atos distintos e presumir uma unidade de finalidade ilícita sem demonstração objetiva.

A cronologia apontada na inicial pode ser utilizada como



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

recurso retórico, mas não substitui a prova dos requisitos legais da ação popular. A proximidade temporal entre atos governamentais não demonstra, por si só, desvio de finalidade, dano ao erário ou violação à moralidade administrativa; tampouco a data de assinatura digital de uma mensagem governamental comprova que a emergência tenha sido artificialmente produzida ou que recursos tenham sido irregularmente aplicados.

A moralidade administrativa, embora constitua bem jurídico autônomo tutelável pela ação popular, não pode ser invocada como cláusula aberta para legitimar qualquer inconformismo político com a atuação governamental. Sua violação pressupõe a demonstração objetiva de desonestidade, deslealdade institucional, finalidade ilegítima ou transgressão grave aos padrões jurídicos de boa administração. Suspeitas, insinuações e ilações baseadas no calendário eleitoral não satisfazem esse ônus.

A autora também sustenta que a declaração de emergência teria o efeito imediato de “destravar” exceções previstas na legislação eleitoral. Mais uma vez, porém, a argumentação não aponta qualquer transferência de recursos, distribuição gratuita de bens, contratação ou conduta eleitoral concretamente praticada com fundamento no decreto. A eventual incidência das ressalvas do art. 73 da Lei n. 9.504/1997 dependerá da prática de atos determinados, cuja regularidade deverá ser examinada à luz de suas circunstâncias específicas e, quando se tratar de ilícito eleitoral, pelos instrumentos e perante a jurisdição competente.

A simples circunstância de o decreto vigorar durante parte do período eleitoral não transforma uma política preventiva de defesa civil em ato lesivo. A Administração Pública não perde sua competência para adotar medidas de prevenção climática em ano eleitoral. O calendário eleitoral não



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

suspende os deveres constitucionais do Estado de proteger a vida, o meio ambiente, a segurança hídrica e as populações vulneráveis.

Não somente isso, a jurisprudência pátria é firme ao repudiar o uso da ação popular para o controle abstrato de normas. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas já assentou que a ação popular não constitui via adequada para o controle concentrado de constitucionalidade de leis ou decretos em tese, admitindo-se apenas o controle incidental quando há um ato concreto e lesivo a ser anulado:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INVALIDADE DE LEI EM TESE. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INADMISSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DE REGRAS DE COMPETÊNCIA FUNCIONAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE-ADEQUAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. Ação popular não é via adequada (ausência de interesse-adequação) para controle concentrado de constitucionalidade de leis (objeto da demanda). Apenas se admite o controle de constitucionalidade incidental (causa de pedir para anulação de ato concreto em sentido amplo). Precedentes do STJ e do STF.

2. Em razão do efeito translativo do recurso, o juízo ad quem pode, em sede de Agravo de Instrumento, extinguir demanda sem resolução de mérito nas hipóteses do art. 485, §3º, do CPC. Precedentes do STJ.

Recurso conhecido e provido. (Agravo de Instrumento Nº 4000606-06.2022.8.04.0000; Relator (a): Paulo César Caminha e Lima; Comarca: Manaus/AM; Órgão julgador: Primeira Câmara Cível; Data do julgamento: 09/02/2023; Data de registro: 09/02/2023)



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

No mesmo sentido, a Corte amazonense reafirmou a impossibilidade de utilização da ação popular para a declaração de invalidade de norma abstrata, mantendo sentença que extinguiu o processo sem resolução de mérito diante da ausência de interesse processual e de ato concreto lesivo.

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. SENTENÇA DE EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INVALIDADE DE LEI EM TESE. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA. SENTENÇA MANTIDA.

Ação popular não é via adequada (ausência de interesse-adequação) para controle concentrado de constitucionalidade de leis (objeto da demanda). Apenas se admite o controle de constitucionalidade incidental (causa de pedir para anulação de ato concreto em sentido amplo).

Sentença mantida. (Remessa Necessária Cível Nº 0768451-50.2020.8.04.0001; Relator (a): Yedo Simões de Oliveira; Comarca: Manaus/AM; Órgão julgador: Segunda Câmara Cível; Data do julgamento: 17/03/2024; Data de registro: 17/03/2024).

O Superior Tribunal de Justiça também possui entendimento consolidado sobre a matéria, destacando que o objetivo da ação popular é sempre atacar um ato determinado, não se prestando ao controle da legalidade de atos abstratos ou de políticas públicas genéricas que não impliquem lesividade imediata e específica ao patrimônio público. Nota-se:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROVÉRSIA DIRIMIDA PELO TRIBUNAL A QUO MEDIANTE FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO CONFIGURADA. INADEQUAÇÃO DA AÇÃO POPULAR PARA CONTROLE DA LEGALIDADE DE ATOS ABSTRATOS.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

REQUERIMENTO DE DOCUMENTOS. PEDIDO PREJUDICADO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO APRESENTADO NA FORMA LEGAL E REGIMENTAL.1. Não ocorre ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC quando a Corte de origem resolve, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos. Não se pode, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional. **2. O objetivo da ação popular será sempre atacar um ato determinado, não se prestando ao controle da legalidade de atos abstratos, de modo que o acórdão impugnado está alinhado com a jurisprudência deste Sodalício. Precedentes.**3. Na espécie, a exordial apresentada não faz menção a um ato concreto a ser invalidado ou anulado, mas a um conjunto de políticas referentes às finanças públicas e à eventual inconstitucionalidade de lei em tese, não encontrando, pois, viabilidade na ação popular. 4. O indeferimento da inicial pela inadequação da via eleita torna prejudicado o pedido dedicado à produção de prova.5. A apreciação do apelo nobre pela alínea c do permissivo constitucional exige o cotejo analítico entre os julgados confrontados e a demonstração da similitude fática, partindo-se de quadro fático semelhante, ou assemelhado, para conclusão dissonante de julgamento quanto ao direito federal aplicável, providência da qual não se desincumbiu o ora agravante.6. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp n. 2.038.024/SC, relator Ministro SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, julgado em 11/5/2026, DJEN de 14/5/2026.).

O paralelismo entre esse precedente e a presente demanda é evidente. Aqui também a inicial não identifica um ato executivo específico a ser invalidado, mas questiona um conjunto de políticas relacionadas à gestão fiscal, à estruturação da Defesa Civil, à preparação para a emergência climática e às possíveis repercussões eleitorais de atos futuros. Tal como reconhecido pelo STJ, essa pretensão não encontra viabilidade na ação popular.

É importante distinguir, nesse ponto, a existência formal de um decreto da existência de um ato concreto lesivo. Todo decreto produz efeitos jurídicos em sentido amplo, pois ingressa no ordenamento e orienta a atuação administrativa. Isso, contudo, não significa que todo decreto seja ato de efeitos concretos para fins de ação popular. Caso a mera vigência de uma norma fosse suficiente, a vedação ao controle abstrato perderia qualquer utilidade,



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

pois toda lei ou decreto poderia ser descrito como produtor de algum efeito jurídico desde a publicação.

A classificação de uma norma como ato de efeitos concretos exige que ela contenha, em si mesma, uma providência individualizada e imediatamente executável, dispensando atos posteriores de aplicação. É o que ocorre, por exemplo, com o ato que concede diretamente um benefício a pessoa determinada, transfere bem específico, declara desapropriação individualizada ou extingue situação jurídica concreta.

Não é essa a hipótese dos autos. O Decreto n. 54.274/2026 não define quem será contratado, qual será o objeto adquirido, quanto será gasto, de qual dotação sairão os recursos ou quem será beneficiado. Cada uma dessas definições dependerá de procedimento posterior. A norma, portanto, não contém em si as consequências patrimoniais que a autora pretende invalidar.

Também não há como sustentar que a declaração formal de emergência seja, isoladamente, lesiva. A constituição de um estado jurídico preventivo pode gerar competências e orientar procedimentos, mas não representa desfalque patrimonial. A lesividade não pode ser presumida exclusivamente porque uma norma facilita a organização administrativa ou admite a instauração de procedimentos excepcionais condicionados.

Além disso, a eventual ilegalidade de um futuro ato de execução não contaminaria necessariamente todo o decreto. Caso determinada contratação venha a descumprir a legislação, será possível impugnar essa contratação. Caso uma despesa não possua adequação orçamentária, poderá ser anulada. Caso haja utilização eleitoral indevida de recursos, os responsáveis poderão ser submetidos às medidas judiciais cabíveis. Nada disso autoriza, entretanto, a presunção de que toda atuação baseada no decreto será ilícita.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

A pretensão autoral impõe verdadeira inversão da presunção de legitimidade dos atos administrativos. Parte-se da suposição de que os agentes públicos utilizarão o decreto para realizar despesas ilegais, praticar contratações irregulares ou obter vantagens eleitorais, exigindo-se do Estado que demonstre previamente a licitude de atos que sequer foram praticados. O controle jurisdicional não pode fundar-se nessa presunção geral de abuso.

Por conseguinte, a ação carece de interesse processual, especialmente sob o aspecto da adequação. O instrumento escolhido não é apto à obtenção do pronunciamento pretendido, pois a invalidação abstrata do Decreto Estadual n. 54.274/2026 deve observar o sistema constitucional de controle de normas, não podendo ser alcançada mediante ação popular ajuizada perante o juízo singular.

A inadequação da via também impede que o processo seja mantido apenas para a realização de diligências exploratórias destinadas à localização de algum ato lesivo. A ação popular pressupõe que o autor indique, desde a petição inicial, o ato que pretende anular e apresente os elementos mínimos de sua ilegalidade e lesividade. Não se admite que a demanda seja proposta contra uma norma abstrata para, posteriormente, mediante requisições documentais genéricas, buscar-se descobrir se algum ato concreto poderia justificar sua existência.

O processo judicial não constitui instrumento de investigação prospectiva da Administração. A produção probatória destina-se a demonstrar fatos previamente alegados e minimamente individualizados, não a construir posteriormente a causa de pedir ausente na inicial. Como destacado pelo próprio Superior Tribunal de Justiça na ementa transcrita, reconhecida a inadequação da ação popular para controle de atos abstratos, resta prejudicado o pedido de produção de documentos.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Em conclusão, não há nos autos demonstração de que o Decreto Estadual n. 54.274/2026 tenha provocado diminuição patrimonial, autorizado despesa automática, dispensado controles fiscais, celebrado contratação direta, transferido recursos ou favorecido pessoa determinada. O que existe é um ato normativo preventivo, editado para organizar a atuação do Poder Público diante de riscos climáticos, cuja eventual execução dependerá de atos administrativos posteriores, individualizados e submetidos aos controles legais e orçamentários aplicáveis.

A tentativa de suspender integralmente o decreto, com base em conjecturas sobre gastos futuros e em associações políticas extraídas da cronologia de outros atos governamentais, não encontra suporte no art. 5º, LXXIII, da Constituição ou na Lei n. 4.717/1965. A tutela popular não pode ser empregada para impedir preventivamente toda uma política pública de preparação climática, sobretudo quando inexistente ato concreto ilegal e lesivo.

Assim, diante da natureza geral e normativa do ato impugnado, da inexistência de despesa ou contratação individualizada, da ausência de beneficiário determinado, da dependência de procedimentos administrativos posteriores e da pretensão de obter pronunciamento abstrato sobre a validade do decreto, impõe-se o reconhecimento da ausência de interesse-adequação, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

III - PRELIMINARMENTE: AUSÊNCIA DE LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A ação popular constitui instrumento constitucional de participação direta do cidadão na defesa da coisa pública, mas sua especial relevância não autoriza que seja manejada a partir de meras suspeitas, conjecturas políticas



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

ou receios abstratos acerca da atuação administrativa. O art. 5º, LXXIII, da Constituição da República e o art. 1º da Lei n. 4.717/1965 exigem que a pretensão popular esteja relacionada à existência de ato lesivo a um dos bens jurídicos expressamente protegidos: o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente ou o patrimônio histórico e cultural.

A lesividade, portanto, não constitui elemento secundário da demanda, nem pode ser presumida simplesmente porque o ato questionado foi praticado pelo Poder Público, envolve planejamento orçamentário ou poderá futuramente repercutir sobre despesas administrativas. Trata-se de requisito material indispensável à própria tutela popular, cuja demonstração compete à parte autora mediante a apresentação de elementos objetivos que permitam identificar, ainda que em caráter potencial, qual bem jurídico foi atingido, de que maneira ocorreu a afetação e qual é o vínculo entre o ato impugnado e o resultado prejudicial alegado.

Não basta afirmar genericamente que determinado ato “abre margem” para despesas, “pode facilitar” contratações ou “poderá produzir” efeitos financeiros. Para que se reconheça lesividade potencial juridicamente relevante, é necessário que o risco de dano seja concreto, objetivamente verificável e diretamente decorrente do ato impugnado. A potencialidade lesiva admitida em ação popular não se confunde com uma possibilidade puramente imaginada, remota ou dependente de sucessivas condutas administrativas ainda não praticadas.

Em outras palavras, o dano não precisa estar definitivamente consumado, mas deve estar ao menos delineado em bases concretas. Deve existir uma relação suficientemente determinada entre o ato estatal e a diminuição patrimonial, o favorecimento indevido, o comprometimento da



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

integridade administrativa ou a violação de outro bem constitucionalmente tutelado. Sem essa demonstração, a ação popular deixa de exercer função reparadora ou preventiva e passa a operar como mecanismo genérico de supervisão judicial da Administração, incompatível com os limites definidos pela Constituição e pela Lei n. 4.717/1965.

É certo que a Constituição de 1988 ampliou o alcance da ação popular para além da proteção meramente econômica do erário. A lesão ao patrimônio público não se limita à diminuição aritmética dos cofres estatais, pois também podem ser protegidos, autonomamente, a moralidade administrativa, o meio ambiente e os patrimônios histórico e cultural. Essa compreensão foi definitivamente reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 824.781, submetido ao regime da repercussão geral:

EMENTA: Direito Constitucional e Processual Civil. Ação popular. Condições da ação. Ajuizamento para combater ato lesivo à moralidade administrativa. Possibilidade. Acórdão que manteve sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por entender que é condição da ação popular a demonstração de concomitante lesão ao patrimônio público material. Desnecessidade. Conteúdo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Reafirmação de jurisprudência. Repercussão geral reconhecida. 1. O entendimento sufragado no acórdão recorrido de que, para o cabimento de ação popular, é exigível a menção na exordial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A decisão objurgada ofende o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer ato lesivo ao patrimônio material público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico. 3. Agravo e recurso extraordinário providos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência. (ARE 824781 RG,



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-08-2015,
ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO
DJe-203 DIVULG 08-10-2015 PUBLIC 09-10-2015),

O precedente, entretanto, não dispensa a demonstração da lesividade. O que o Supremo Tribunal Federal afastou foi a exigência de que toda ação popular apresente, necessariamente, um prejuízo econômico concomitante à ofensa à moralidade administrativa. Não se estabeleceu que a simples alegação de imoralidade seja suficiente, nem que qualquer divergência sobre a condução de uma política pública configure automaticamente lesão ao patrimônio moral da Administração.

A autonomia dos bens jurídicos tutelados significa que a violação à moralidade pode, por si só, justificar a ação popular, ainda que não haja redução financeira dos cofres públicos. Contudo, continua sendo indispensável demonstrar a própria violação à moralidade, mediante fatos objetivos que revelem desvio de finalidade, favorecimento pessoal, quebra da impessoalidade, deslealdade institucional, fraude, ausência deliberada de justificativa pública ou utilização da estrutura administrativa para propósito juridicamente ilegítimo.

A moralidade administrativa não pode ser transformada em conceito meramente subjetivo, definido pela impressão pessoal da parte autora sobre a conveniência ou a oportunidade da atuação governamental. Tampouco se confunde com a existência de controvérsia política, com a proximidade de período eleitoral ou com a circunstância de determinada decisão administrativa gerar críticas ou interpretações divergentes.

É necessário distinguir a moralidade juridicamente protegida da mera avaliação política sobre o mérito do ato. A primeira exige compatibilidade



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

objetiva da conduta administrativa com os deveres de honestidade, boa-fé, impessoalidade, lealdade institucional e finalidade pública. A segunda pertence ao campo da crítica democrática, mas não autoriza, isoladamente, a invalidação judicial de atos administrativos legítimos.

No caso em exame, não foi demonstrada lesão ao patrimônio material do Estado do Amazonas, tampouco ofensa concreta ao patrimônio moral da Administração. O Decreto Estadual n. 54.274/2026 não promove retirada de recursos dos cofres públicos, não destina valores a pessoa determinada, não concede vantagem econômica, não transfere bens, não perdoa obrigações e não gera, por sua simples publicação, qualquer diminuição patrimonial.

O ato declara, em caráter preventivo, Estado de Emergência Climática e Ambiental no território estadual, em razão de projeções meteorológicas associadas ao fenômeno *El Niño* de 2026/2027 e dos potenciais efeitos da redução das precipitações, da estiagem, da seca, dos incêndios florestais, das ondas de calor e da redução da disponibilidade hídrica. É essa a própria descrição do objeto feita na documentação do processo.

Sua finalidade imediata é permitir a organização antecipada dos órgãos estaduais, a coordenação das medidas de preparação e a estruturação de respostas administrativas voltadas à proteção das populações que poderão ser atingidas. Trata-se, portanto, de ato de gestão de risco, cujo resultado pretendido não é a realização de despesas por si mesma, mas a redução dos danos humanos, ambientais, sociais e econômicos que podem decorrer de uma estiagem severa.

Essa finalidade deve ser considerada na análise da lesividade. Um



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

ato preventivo destinado a evitar perdas maiores não pode ser qualificado como lesivo apenas porque sua implementação poderá exigir a aplicação regular de recursos públicos. Despesa pública e dano ao erário são conceitos distintos. A Administração existe precisamente para empregar recursos na satisfação de necessidades coletivas, de modo que a mera previsão de gastos, aquisições ou ações emergenciais não caracteriza prejuízo patrimonial.

Para que uma despesa seja considerada lesiva, seria necessário demonstrar, por exemplo, que ela é desnecessária, superfaturada, desviada de sua finalidade, realizada sem contraprestação, destinada ao favorecimento pessoal ou praticada em violação aos requisitos legais. Nada disso decorre automaticamente do Decreto n. 54.274/2026, nem foi concretamente demonstrado pela autora.

Ao contrário, a inércia estatal diante de riscos climáticos conhecidos poderia produzir prejuízo muito mais grave ao patrimônio público. A ausência de planejamento pode elevar o custo das aquisições emergenciais, dificultar a logística de distribuição de água e alimentos, agravar incêndios florestais, comprometer equipamentos públicos, interromper serviços essenciais e exigir respostas posteriores mais caras e menos eficientes. Sob esse aspecto, o planejamento preventivo constitui medida de proteção patrimonial, e não de dilapidação do erário.

A Administração Pública não está obrigada a esperar que a escassez hídrica se instale, que comunidades sejam isoladas ou que os preços de bens essenciais aumentem para somente então iniciar os procedimentos de aquisição e distribuição. A preparação antecipada permite dimensionar necessidades, formar estoques estratégicos, organizar rotas logísticas, avaliar disponibilidade orçamentária e evitar contratações



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

improvisadas em cenário de calamidade já consumada.

A tese da autora termina, portanto, por inverter a lógica do dever administrativo de eficiência. Pretende-se caracterizar como lesiva justamente a atuação estatal que busca antecipar riscos e reduzir o custo humano e financeiro de uma emergência previsível. Contudo, a tutela do patrimônio público não recomenda a paralisia administrativa. Ao contrário, exige planejamento, prevenção, racionalidade na aplicação dos recursos e redução de danos futuros.

Também não procede a afirmação de que o decreto autorizaria gastos indiscriminados ou afastaria os mecanismos de controle fiscal. O art. 12 não confere autorização irrestrita para a realização de despesas, mas determina que as ações consideradas urgentes e indispensáveis, quando demandarem excepcionalização das medidas de contenção, submetam-se à disciplina e aos procedimentos estabelecidos no Decreto n. 54.220/2026.

A remissão ao regime de excepcionalidade preserva a necessidade de análise administrativa individualizada. A excepcionalização depende da demonstração de essencialidade, da existência de disponibilidade orçamentária e da prévia apreciação pelos órgãos responsáveis pelo monitoramento fiscal. O próprio regime juntado aos autos atribui ao Comitê de Monitoramento da Gestão Fiscal a avaliação prévia dos pedidos, mediante exame da justificativa técnica, da disponibilidade orçamentária e financeira, da compatibilidade com as metas fiscais e da demonstração do interesse público.

Os requerimentos submetidos ao Comitê devem ser acompanhados, entre outros elementos, de justificativa técnica da necessidade da despesa, demonstração da existência de crédito orçamentário, manifestação da unidade de orçamento e finanças, estimativa de impacto orçamentário-financeiro,



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

declaração do ordenador de despesas e manifestação jurídica, quando cabível.

Não há, portanto, supressão de controle. Há, ao contrário, previsão de controle prévio e documentalmente estruturado. O fato de se admitir uma excepcionalização em situações urgentes não significa que ela seja automática ou desprovida de critérios. A excepcionalidade administrativa não equivale à arbitrariedade; representa apenas a possibilidade de adoção de procedimento compatível com a urgência da situação, sem afastamento das exigências de motivação, competência, finalidade, disponibilidade orçamentária e interesse público.

A **Nota Técnica n. 001/2026**, elaborada pelo GAB/AJUR/COPEC, reforça essa conclusão ao esclarecer que o Decreto n. 54.274/2026 não criou ou ampliou cargos públicos, não alterou automaticamente a estrutura administrativa e tampouco autorizou, de forma direta, contratações ou despesas extraordinárias. A implementação das medidas depende da instauração de processos administrativos próprios, da demonstração da necessidade pública, da existência de disponibilidade orçamentária e financeira, da obtenção das autorizações pertinentes e da observância de todas as etapas da despesa.

Não há, assim, um efeito patrimonial negativo que possa ser imputado diretamente à edição do decreto. Entre o ato normativo e qualquer pagamento concreto existe um procedimento administrativo complexo, no qual deverão ser definidos o objeto, a quantidade, o valor estimado, a dotação orçamentária, a modalidade de contratação, o fornecedor, as condições de execução e os mecanismos de fiscalização.

Mesmo após eventual contratação, a realização do pagamento continuará condicionada às etapas próprias da despesa pública. A existência



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

de contrato não dispensa a fiscalização da execução, o recebimento do objeto, a liquidação da obrigação e a verificação de que o bem ou serviço foi efetivamente entregue nas condições estabelecidas.

Esse encadeamento procedimental é relevante para afastar a alegação de lesividade. O decreto não produz, por si só, qualquer perda econômica. Eventual irregularidade somente poderia surgir em um ato posterior e específico, caso determinada contratação fosse realizada em desacordo com a lei. Ainda nessa hipótese, a lesividade seria atribuível ao ato concreto irregular, e não presumidamente ao planejamento preventivo que antecedeu sua prática.

Os processos administrativos mencionados na manifestação estatal confirmam que as providências relacionadas à Operação Estiagem 2026 não estão sendo executadas à margem da legalidade. O processo destinado à eventual aquisição de caixas d'água objetiva a formação de estoque estratégico, permitindo que o Estado disponha antecipadamente de equipamentos essenciais para atendimento de localidades sujeitas à escassez hídrica.

A formação de estoque estratégico não representa desperdício ou lesão ao erário quando fundada em estimativas técnicas e voltada a risco relevante. Ao contrário, pode reduzir despesas futuras, evitar aquisições emergenciais em condições de oferta restrita e impedir que a Administração seja obrigada a adquirir equipamentos por preços mais elevados no momento de maior procura.

Do mesmo modo, a existência de procedimento destinado ao descontingenciamento ou à adequação orçamentária não significa que recursos tenham sido liberados indiscriminadamente. O ajuste orçamentário é



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

uma etapa formal de organização da despesa, submetida às normas fiscais e aos controles internos. Não corresponde, por si só, a empenho, liquidação ou pagamento, nem demonstra que qualquer quantia tenha sido desviada, desperdiçada ou aplicada sem finalidade pública.

A autora parece presumir que o simples início de processos administrativos já configuraria lesão potencial. Essa conclusão não pode prevalecer. A abertura de procedimento destinado à análise de uma necessidade pública é manifestação regular do dever de planejamento. É nesse ambiente que a Administração deve produzir estudos, verificar quantitativos, estimar custos, examinar alternativas, identificar fontes orçamentárias e submeter a futura contratação à análise técnica e jurídica.

Punir ou paralisar o planejamento sob o argumento de possível lesividade produziria efeito contrário ao interesse público. Sem fase preparatória adequada, aumentaria justamente o risco de contratações emergenciais desorganizadas, quantitativos inadequados, preços excessivos e falhas de distribuição. A boa gestão patrimonial exige que a Administração antecipe esses elementos.

Também não há demonstração de que as medidas projetadas sejam incompatíveis com o interesse público. A aquisição de caixas d'água, a preparação logística, a organização dos órgãos estaduais e a adequação orçamentária encontram relação direta com o enfrentamento de estiagem, redução da disponibilidade hídrica e isolamento de comunidades. Não se trata de despesas estranhas à finalidade declarada, mas de providências materialmente vinculadas à proteção da população.

A lesividade patrimonial não pode ser deduzida da mera existência de gasto, sobretudo quando o objeto da despesa possui utilidade pública



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

evidente e permanece sujeito a procedimentos de avaliação, contratação e fiscalização. O patrimônio público não é protegido pela simples retenção de recursos nos cofres estatais, mas pela aplicação eficiente, econômica e finalisticamente adequada desses recursos.

Sob outro ângulo, inexistente demonstração de enriquecimento ilícito, favorecimento privado ou beneficiário indevidamente contemplado. A própria petição inicial admite que os beneficiários dos supostos atos de execução ainda não eram identificáveis, porque as despesas fundadas no decreto não haviam sido consumadas.

Agir preventivamente, portanto, não caracteriza fabricação artificial de emergência. Significa reconhecer indicadores técnicos e organizar a capacidade estatal de resposta antes que a população suporte as consequências mais severas do evento.

A moralidade administrativa, nesse contexto, é prestigiada pela adoção de providências antecipadas, desde que motivadas e submetidas aos controles legais. O administrador que ignora alertas técnicos, deixa de formar estoques essenciais, não organiza a logística e somente age após a instalação do desastre pode expor o Estado a perdas humanas e financeiras muito superiores. Não se pode converter o dever de cautela em indício de imoralidade.

Também não existe demonstração de afronta à impessoalidade. O decreto dirige-se indistintamente à organização dos órgãos estaduais e à proteção das populações potencialmente afetadas. Não identifica beneficiário privado, grupo político, empresa ou pessoa determinada. Suas medidas possuem natureza geral e finalidade pública, voltadas à prevenção dos efeitos da estiagem, da seca, dos incêndios e da redução da disponibilidade hídrica.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Da mesma forma, não há violação à eficiência. A preparação antecipada permite reduzir improvisações, dimensionar necessidades, organizar a atuação interinstitucional e evitar que a emergência seja enfrentada apenas quando já estiver consumada. A eficiência administrativa não é aferida apenas pelo menor gasto imediato, mas pela capacidade de alcançar resultados públicos com racionalidade e prevenção de perdas.

Tampouco se verifica ofensa à economicidade. A formação de estoque estratégico, quando tecnicamente dimensionada, pode representar economia, pois permite aquisições programadas e reduz a exposição da Administração à escassez de produtos e à elevação de preços em momentos críticos. A economicidade deve ser analisada em perspectiva global, considerando os custos que a omissão ou o atraso administrativo podem provocar.

A ausência de lesividade também é evidenciada pela inexistência de nexos causal entre o decreto e os prejuízos alegados. A autora atribui ao ato normativo consequências que dependem da prática de decisões futuras e autônomas. Para que haja dano ao erário, será necessário que determinada despesa seja autorizada, contratada, executada e paga. Para que haja ofensa à moralidade, será necessário que algum agente utilize suas competências com finalidade indevida. Para que haja favorecimento eleitoral, será necessário que uma conduta concreta seja praticada com essa finalidade.

Nenhuma dessas consequências está contida necessariamente no decreto. A existência de instrumentos administrativos que podem ser utilizados de forma lícita não autoriza presumir que serão empregados ilicitamente. A eventual prática futura de irregularidade deverá ser examinada em seus próprios elementos, sem que se atribua antecipadamente ao ato de



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

planejamento a responsabilidade por condutas ainda inexistentes.

Nesse cenário, a autora não demonstrou qualquer redução patrimonial, desperdício de recursos, superfaturamento, contratação sem contraprestação, favorecimento privado, desvio de bens ou assunção irregular de obrigação. Também não demonstrou ofensa autônoma à moralidade, pois não apontou ato de desonestidade, promoção pessoal, fraude, favorecimento ou desvio de finalidade objetivamente comprovado. **O que existe é uma discordância quanto à avaliação administrativa dos riscos climáticos e quanto à oportunidade de atuação preventiva. Essa divergência, embora legítima no campo político e democrático, não corresponde à lesividade exigida pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição e pela Lei n. 4.717/1965.**

No que tange à moralidade administrativa, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a ação popular não exige, invariavelmente, a comprovação de prejuízo material aos cofres públicos, bastando que o ato impugnado ofenda o patrimônio moral, cultural ou histórico. Essa tese, firmada em sede de repercussão geral, esclarece que os objetos a serem defendidos pelo cidadão são autônomos e podem ser tutelados separadamente:

EMENTA: Direito Constitucional e Processual Civil. Ação popular. Condições da ação. Ajuizamento para combater ato lesivo à moralidade administrativa. Possibilidade. Acórdão que manteve sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por entender que é condição da ação popular a demonstração de concomitante lesão ao patrimônio público material. Desnecessidade. Conteúdo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Reafirmação de jurisprudência. Repercussão geral reconhecida. 1. O entendimento sufragado no acórdão recorrido de que, para o cabimento de ação popular, é exigível a menção na exordial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A decisão objurgada ofende o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer ato lesivo ao patrimônio material público ou de entidade de



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico.
3. Agravo e recurso extraordinário providos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência. (ARE 824781 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-08-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-203 DIVULG 08-10-2015 PUBLIC 09-10-2015).

A despeito dessa ampliação hermenêutica, que dispensa o dano aritmético quando há ofensa à moralidade, a ação popular ainda exige a existência de uma lesividade concreta ou potencial a algum dos bens jurídicos tutelados pela Constituição. No caso em exame, não há qualquer lesão ao patrimônio material do Estado do Amazonas, tampouco ofensa à moralidade administrativa, à ethicalidade da gestão ou ao meio ambiente. O Decreto Estadual n. 54.274/2026 é um ato de planejamento preventivo, que não autoriza, por si só, a realização de despesas, a contratação direta de bens e serviços ou a flexibilização dos controles financeiros. Todas as medidas administrativas que venham a ser adotadas no âmbito da Operação Estiagem 2026 permanecem integralmente submetidas aos controles ordinários de legalidade, disponibilidade orçamentária e licitação.

Por conseguinte, ainda que se admita, em tese, a autonomia da tutela da moralidade administrativa, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no ARE n. 824.781, permanece ausente o elemento indispensável da lesividade. Não há dano econômico comprovado, risco patrimonial concreto, desvio de finalidade demonstrado ou violação objetiva aos deveres de probidade, impessoalidade e boa administração.

A improcedência da pretensão é, portanto, medida necessária. **A ação popular não pode prosperar baseada em conjecturas sobre futuras despesas, suspeitas derivadas do calendário político ou presunções de que os procedimentos administrativos serão utilizados irregularmente.**

IV – LEGALIDADE DO DECRETO ESTADUAL N.º 54.274/2026



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

IV.1 - FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA: EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS DO CENÁRIO DE RISCO

A edição do Decreto Estadual n. 54.274/2026 não decorreu de decisão política arbitrária, de percepção subjetiva do gestor ou de projeção isolada e meramente especulativa. Ao contrário, foi precedida por processo técnico-administrativo fundado na análise integrada de dados meteorológicos, hidrológicos, climáticos, ambientais, territoriais e históricos, produzidos por órgãos oficiais de reconhecida competência e submetidos à avaliação especializada da estrutura estadual de proteção e defesa civil.

A **Nota Técnica n. 006/2026 do Centro de Monitoramento e Alerta da Defesa Civil do Amazonas – CEMOA** esclarece que **a avaliação realizada no primeiro semestre de 2026 resultou do monitoramento contínuo das condições meteorológicas, hidrológicas, geológicas e ambientais do Estado, mediante integração de informações provenientes de instituições oficiais nacionais e internacionais.** Os dados então disponíveis indicavam aumento progressivo da probabilidade de impactos associados ao desenvolvimento do fenômeno El Niño 2026/2027, com possibilidade de redução significativa das precipitações, antecipação e intensificação da estiagem, diminuição dos níveis dos rios, redução da disponibilidade hídrica, isolamento de comunidades, aumento da suscetibilidade a incêndios florestais, agravamento da qualidade do ar, ocorrência de ondas de calor e repercussões sobre o abastecimento, a navegação, a saúde pública e a logística estadual.

Não se tratava, portanto, de um risco apresentado de modo genérico ou abstrato. O cenário projetado possuía consequências concretas e particularmente graves para o Estado do Amazonas, cuja realidade geográfica, social e logística é marcada por extensa rede hidrográfica, predominância do



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

transporte fluvial, dispersão territorial das comunidades e dependência dos níveis dos rios para circulação de pessoas, atendimento de saúde, transporte de alimentos, abastecimento de água e distribuição de ajuda humanitária.

A Nota Técnica n. 001/2026 – GAB/AJUR/COPEC registra que a vasta extensão territorial do Estado, a predominância do transporte hidroviário e a dispersão das comunidades tornam indispensável a adoção antecipada de providências destinadas à aquisição de insumos, formação de estoques estratégicos, mobilização de equipes e definição da logística operacional. Conforme a Manifestação Técnica da Secretaria Executiva Adjunta de Operações e o Plano Tático de Estiagem 2026, tais providências não podem ser improvisadas quando a vazante já estiver instalada, pois exigem meses de preparação.

A fundamentação científica do decreto também não se apoiou em uma única instituição, modelo climático ou fonte de informação. O processo administrativo foi instruído por amplo conjunto documental, formado, entre outros elementos, pelo Relatório Técnico n. 05/2026 do CEMOA; pela Nota Técnica n. 006/2026 do mesmo Centro de Monitoramento; pelo Ofício n. 257/2026 da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; pela Nota Técnica n. 627/2026 do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – CEMADEN; pela Nota Técnica do Instituto Nacional de Meteorologia – INMET; pelo Boletim de Monitoramento Climático de Grandes Bacias Hidrográficas do INPA/CODAM; pela Nota Técnica n. 001/2026 do Comitê Técnico-Científico do Amazonas; pela manifestação da Secretaria Executiva Adjunta de Operações; pelo Plano Tático de Estiagem 2026; e pela manifestação do Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil.

Foram igualmente consideradas informações e projeções de instituições e centros de referência como o Climate Prediction Center da



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

NOAA, o European Centre for Medium-Range Weather Forecasts – ECMWF, o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos – FUNCEME, a Organização Meteorológica Mundial – OMM, o Copernicus Climate Change Service e o APEC Climate Center.

Essa pluralidade de fontes é juridicamente e tecnicamente relevante. Os documentos foram produzidos de forma independente, com metodologias próprias, bases de dados distintas e diferentes escalas de análise. Apesar disso, apresentaram conclusões substancialmente convergentes quanto à elevada probabilidade de configuração do fenômeno El Niño e à possibilidade de impactos severos sobre o território amazonense. A convergência entre avaliações autônomas reduziu as incertezas próprias dos prognósticos climáticos e conferiu consistência, robustez e confiabilidade à motivação técnica do ato administrativo.

A gravidade do El Niño está sendo amplamente divulgada, sendo fato notório sua gravidade e repercussão negativa no Estado do Amazonas, notadamente nas regiões cujo acesso é majoritariamente fluvial. Transcrevem-se notícias da gravidade:

- El Niño pode gerar impactos fortes e mundo tem que se preparar a partir de agosto BR (ONU News, Perspectiva Global Reportagens Humanas – divulgada em 31/07/2026) - <https://news.un.org/pt/story/2026/07/1853909>
- El Niño deve se intensificar, alcançar força elevada e alterar temperaturas e chuvas pelo mundo, aponta ONU (g1 – divulgada em 31/07/2026) -



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2026/07/31/el-nino-deve-se-intensificar-omm.ghtml>

- **Maior em 150 anos: ONU prevê quando El Niño deve ganhar força e provocar virada no tempo em 2026 (ND+ – divulgada em 03/08/2026) -**
<https://ndmais.com.br/mundo/el-nino-2026-onu-preve-forca-e-virada-no-tempo/>
- **El Niño ameaça Amazônia com seca, fogo e impactos em terras indígenas (Revista Cenarium – divulgada em 03/08/2026)**
<https://revistacenarium.com.br/el-nino-ameaca-amazonia-com-seca-fogo-e-impactos-em-terras-indigenas/>

É oportuno destacar a afirmação da secretária-geral da Organização Meteorológica Mundial, Celeste Saulo, que apontou que “*previsões, por si só, não evitam desastres*”, destacando que as decisões tomadas hoje definirão os impactos de amanhã (<https://news.un.org/pt/story/2026/07/1853909>).

A Nota Técnica n. 627/2026 do CEMADEN apontou tendência de redução das chuvas na Região Norte, aumento do risco de estiagem, intensificação dos incêndios florestais e maior pressão sobre os recursos hídricos. A Nota Técnica do INMET apresentou prognósticos relativos aos possíveis efeitos do El Niño sobre os padrões de precipitação e temperatura. O Ofício n. 257/2026 da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, por sua vez, recomendou que as informações disponíveis fossem incorporadas ao planejamento estadual e utilizadas para o fortalecimento das ações de prevenção, preparação e resposta a desastres.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

O cenário de risco também possuía respaldo em dados observacionais já verificados antes da edição do decreto. O monitoramento hidrometeorológico havia identificado déficit de precipitação em grande parte da Bacia Amazônica entre 28 de abril e 27 de maio de 2026, com chuvas abaixo da climatologia em importantes bacias que influenciam diretamente o regime hidrológico do Amazonas, incluindo Juruá, Purus, Madeira, Javari, Japurá, Jutai e Solimões. Também havia prognóstico de manutenção da redução dos volumes de precipitação nas semanas seguintes, sinalizando condições desfavoráveis à recuperação hidrológica das bacias monitoradas.

Desse modo, a atuação administrativa não foi motivada apenas pela possibilidade futura de formação do *El Niño*. Já existiam elementos concretos indicando evolução desfavorável das condições climáticas e hidrológicas, formados pela conjugação entre déficit de chuvas observado, prognóstico de persistência da redução das precipitações, tendência de diminuição dos níveis dos rios e avaliações convergentes acerca da intensificação da estiagem durante o segundo semestre de 2026.

O Boletim de Monitoramento Climático de Grandes Bacias Hidrográficas da Bacia Amazônica, Volume 6, n. 21, de 27 de maio de 2026, elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, foi expressamente considerado pelo CEMOA. A análise técnica não se restringiu aos dados pontuais daquele período, mas incorporou a evolução das condições meteorológicas e hidrológicas, as séries históricas, a suscetibilidade dos municípios, a vulnerabilidade das populações e os potenciais efeitos sobre a infraestrutura e os serviços essenciais.

Também foram analisadas as séries históricas de desastres climatológicos por estiagem e seca oficialmente reconhecidos no Sistema



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID, referentes ao período de 2005 a 2025. A distribuição espacial dos registros revelou que a estiagem não constitui acontecimento excepcional ou desconhecido no Amazonas, mas evento recorrente em diversas regiões, com municípios que apresentaram múltiplos reconhecimentos oficiais ao longo das duas últimas décadas. Essa recorrência foi utilizada como indicador de suscetibilidade territorial e como elemento para identificar áreas com maior propensão à repetição de eventos adversos.

O mapa constante da página 6 da Nota Técnica n. 006/2026 representa graficamente essa distribuição histórica e demonstra que os reconhecimentos federais de desastres por estiagem ou seca alcançaram municípios distribuídos por diferentes regiões do Estado, alguns deles com sucessivas ocorrências entre 2005 e 2025. Não se estava, portanto, diante de risco inteiramente novo ou teoricamente construído, mas da possível repetição de fenômeno já experimentado em larga escala no território amazonense.

A análise histórica não foi empregada isoladamente. Foi integrada às condições hidrometeorológicas observadas em 2026, aos prognósticos climáticos, às avaliações de vulnerabilidade e às projeções produzidas por instituições oficiais. Segundo o CEMOA, essa metodologia permitiu identificar cenário de risco concreto e progressivo, caracterizado pela convergência entre dados observacionais, prognósticos climáticos, séries históricas de desastres e avaliações técnicas especializadas. A utilização de múltiplas fontes reduziu as incertezas inerentes aos prognósticos e conferiu maior robustez à avaliação que subsidiou a edição do decreto.

A Nota Técnica n. 001/2026 do Comitê Técnico-Científico do Amazonas acrescentou elemento essencial à motivação administrativa: embora o primeiro semestre de 2026 apresentasse comportamento



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

hidrológico dentro da normalidade, havia uma janela estratégica para adoção das providências preventivas antes do início da vazante. Por isso, recomendou-se o fortalecimento do monitoramento, do planejamento, da preparação logística e da coordenação interinstitucional.

Essa conclusão afasta a premissa de que a normalidade hidrológica momentânea retiraria a legitimidade da atuação estatal. A gestão de risco não se orienta exclusivamente pela fotografia do instante presente, mas pela análise da evolução provável do cenário, do tempo necessário para preparação e da gravidade das consequências caso o prognóstico se confirme. A ausência de desastre já consumado não elimina o risco; apenas evidencia que ainda existe oportunidade para reduzi-lo.

O decreto preventivo foi editado justamente dentro dessa janela temporal. Caso o Estado aguardasse a queda acentuada dos níveis dos rios, o isolamento das comunidades ou a ruptura do abastecimento para iniciar a aquisição de insumos, organizar estoques, mobilizar equipes e planejar rotas de atendimento, as medidas administrativas perderiam grande parte de sua eficácia. A prevenção exige antecedência porque a logística amazônica não comporta respostas instantâneas, especialmente em localidades cuja acessibilidade depende diretamente da navegabilidade dos rios.

A experiência da estiagem severa de 2023 reforçou a necessidade dessa atuação antecipada. Os documentos técnicos registram que aquele evento produziu impactos significativos sobre o abastecimento de água, a segurança alimentar, a mobilidade fluvial, a assistência à saúde, a atividade econômica e o atendimento humanitário. Esses efeitos foram considerados pelo Comitê Técnico-Científico do Amazonas, pelo CEMOA e pela Secretaria Executiva Adjunta de Operações na definição das providências preventivas para 2026.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

A experiência de 2023 não foi invocada apenas como referência histórica genérica, mas como evidência concreta das consequências que a ausência ou o atraso da preparação podem impor ao Estado e à população. O isolamento de comunidades, a interrupção de rotas fluviais, as dificuldades de abastecimento e o aumento das demandas humanitárias demonstraram que, no contexto amazonense, a estiagem produz efeitos que transcendem a dimensão ambiental e alcançam diretamente a saúde, a alimentação, a mobilidade, a economia e a continuidade dos serviços públicos.

Diante desse histórico, ignorar os prognósticos convergentes de 2026 significaria desprezar não apenas modelos científicos, mas também a experiência administrativa recentemente vivenciada. A omissão, nesse contexto, não representaria prudência fiscal ou neutralidade administrativa. Representaria a recusa em utilizar informações técnicas disponíveis para evitar a repetição de danos conhecidos e previsíveis.

A atuação preventiva encontra, ademais, fundamento jurídico expreso. A Lei Federal n. 12.608/2012, ao instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, impõe aos entes federativos o dever de adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres, priorizando as ações de prevenção, mitigação, preparação, monitoramento, resposta e recuperação, mediante atuação articulada dos órgãos públicos.

No plano estadual, a Lei n. 7.772/2025 instituiu a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil e consolidou modelo permanente e integrado de gestão de riscos, orientado pelos princípios da prevenção, precaução, cooperação interinstitucional, transversalidade, corresponsabilidade e sustentabilidade. Entre suas diretrizes estão a prioridade das ações preventivas, o planejamento fundamentado em pesquisas e estudos técnicos, o monitoramento contínuo dos eventos adversos, a emissão de alertas



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

antecipados e a gestão integrada dos riscos de desastres.

Especial relevância assume o § 2º do art. 2º da Lei Estadual n. 7.772/2025, segundo o qual a incerteza quanto ao risco de desastre não constitui obstáculo à adoção de medidas preventivas e mitigadoras. A norma positivou, no âmbito estadual, os princípios da prevenção e da precaução, afastando expressamente a tese de que a Administração somente poderia agir após a certeza absoluta ou a efetiva consumação do evento danoso.

A incerteza científica residual, própria dos prognósticos climáticos, não se confunde com ausência de fundamento. No caso, não havia uma hipótese isolada ou remota, mas múltiplas avaliações técnicas convergentes, dados observacionais de déficit de precipitação, séries históricas de desastres, condições territoriais de elevada vulnerabilidade e experiência recente de estiagem severa. A existência de algum grau de incerteza quanto à intensidade ou ao momento exato do fenômeno não afastava o dever de agir; constituía razão adicional para intensificar o monitoramento e preparar respostas graduais.

A motivação do decreto revela, portanto, aderência ao modelo contemporâneo de gestão de riscos e desastres. A Administração não declarou a ocorrência de dano já instalado, mas reconheceu a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais de monitoramento, prevenção, mitigação e preparação. Conforme esclarece a Nota Técnica n. 001/2026 – GAB/AJUR/COPEC, o ato possuía natureza preventiva e preparatória, voltada ao aperfeiçoamento do planejamento logístico e operacional, à coordenação interinstitucional e à redução dos potenciais impactos associados aos eventos climáticos extremos.

Também é relevante observar que a fundamentação técnica não se encerrou com a edição do decreto. O CEMOA manteve o monitoramento



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

hidrometeorológico contínuo, mediante atualização periódica dos prognósticos climáticos, acompanhamento da evolução das principais calhas hidrográficas, emissão de boletins, projeções hidrológicas, pareceres e relatórios de avaliação de risco. Os produtos técnicos passaram a incorporar informações de órgãos oficiais, observações em tempo real, séries históricas e dados encaminhados pelos municípios, permitindo a reavaliação permanente do cenário.

Esse aspecto demonstra que o decreto não instituiu situação administrativa dissociada da realidade posterior. Ao contrário, foi inserido em processo contínuo de acompanhamento e atualização, no qual a persistência, o agravamento ou a redução do risco poderiam ser avaliados à luz de novos dados. A decisão administrativa, portanto, não foi estática ou impermeável à revisão, mas vinculada à evolução do cenário técnico monitorado.

A conclusão apresentada pelo CEMOA é inequívoca: as avaliações realizadas no primeiro semestre de 2026 foram fundamentadas na integração de informações provenientes de instituições oficiais nacionais e internacionais, levando em consideração condições meteorológicas, hidrológicas, climáticas e ambientais, séries históricas, prognósticos, vulnerabilidade municipal, exposição da população e monitoramento contínuo. Esses elementos evidenciaram cenário de agravamento capaz de afetar a navegação, o abastecimento, a infraestrutura essencial e os serviços públicos no Estado do Amazonas.

Desse modo, não procede a afirmação de que o Decreto Estadual n. 54.274/2026 teria sido editado com base em evento futuro, incerto e destituído de sustentação objetiva. O risco climático, por sua própria natureza, é avaliado mediante probabilidades, tendências, séries históricas e indicadores progressivos. Exigir certeza absoluta antes da



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

adoção de medidas preventivas equivaleria a impedir a própria gestão de riscos, reduzindo a Defesa Civil a uma estrutura exclusivamente reativa.

O conjunto probatório demonstra exatamente o contrário do que sustenta a autora: o Estado não criou artificialmente uma emergência, mas reconheceu, com fundamento técnico, uma situação de risco concreto e progressivo; não substituiu a ciência pela conveniência política, mas integrou dados de múltiplas instituições especializadas; não agiu precipitadamente, mas dentro da janela estratégica indicada pelos órgãos técnicos; e não pretendeu antecipar um desastre inexistente, mas evitar que um risco cientificamente identificado se convertesse em crise humanitária de maiores proporções.

A suspensão judicial do decreto, nesse contexto, não representaria simples neutralização de um ato normativo. Significaria interromper instrumento de coordenação preventiva sustentado por avaliações técnicas convergentes, prejudicar o planejamento logístico que exige meses de antecedência e restringir a capacidade estatal de proteger populações cuja vulnerabilidade foi demonstrada pelas séries históricas e pela experiência da estiagem de 2023.

A tutela jurisdicional de urgência deve considerar, assim, não apenas a ausência de demonstração de ilegalidade, mas também o risco inverso decorrente da paralisação das medidas de preparação, que poderá condenar dezenas ou até centenas de milhares de pessoas que dependem da efetiva ação do Estado para contenção dos efeitos climáticos negativos. Entre a possibilidade abstrata de irregularidade futura, sujeita aos mecanismos ordinários de controle, e o risco cientificamente sustentado de comprometimento da navegação, do abastecimento, da saúde, da segurança alimentar e dos serviços essenciais, deve prevalecer a preservação da capacidade preventiva do Estado.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Em síntese, a edição do Decreto Estadual n. 54.274/2026 foi precedida e acompanhada por monitoramento contínuo, avaliações técnicas sucessivas, séries históricas de desastres, dados observacionais de déficit de precipitação, prognósticos convergentes de instituições nacionais e internacionais e análise das vulnerabilidades territoriais e logísticas do Amazonas. Não houve ausência de motivação, artificialização de emergência ou utilização política de projeções incertas, mas atuação administrativa tecnicamente fundamentada, juridicamente autorizada e orientada pelos princípios da prevenção, da precaução e da proteção integral da população amazonense.

IV.2 - PONDERAÇÃO DE INTERESSES E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A análise do pedido liminar e do próprio mérito da ação popular exige uma criteriosa ponderação de interesses e direitos fundamentais. De um lado, há o questionamento abstrato de um ato normativo preventivo; de outro, a proteção de direitos fundamentais de populações vulneráveis, como a alimentação, a assistência social, a saúde e a própria vida. A Constituição da República, em seu art. 3º, estabelece como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. Esses objetivos constitucionais não podem ser sobrepujados por uma interpretação restritiva e descontextualizada do cabimento da ação popular, sob pena de se inviabilizar a atuação estatal em momentos de crise iminente.

O risco de dano, no presente caso, opera de forma invertida, configurando um verdadeiro *periculum in mora* reverso. A suspensão judicial dos efeitos do Decreto Estadual n. 54.274/2026 impediria a adoção de medidas preventivas essenciais antes da instalação da estiagem severa que se avizinha. A experiência trágica da estiagem de 2023, amplamente



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

documentada nos autos e lembrada pela Nota Técnica n. 001/2026 do GAB/AJUR/COPEC, demonstra que a ausência de preparação antecipada agravou exponencialmente os impactos humanitários, sociais e econômicos sobre o abastecimento de água, a segurança alimentar, a mobilidade fluvial e a assistência à saúde. Ignorar esse histórico e paralisar a máquina estatal diante de projeções científicas convergentes seria uma afronta ao princípio da precaução e ao dever de proteção do Estado.

As peculiaridades logísticas do Estado do Amazonas impõem um planejamento com meses de antecedência. A vasta extensão territorial, a predominância do transporte fluvial e a dispersão de comunidades ribeirinhas e indígenas tornam indispensável a preparação antecipada para a aquisição de insumos, a formação de estoques estratégicos e a mobilização de equipes. O deslocamento de ajuda humanitária para determinadas localidades pode demandar semanas, evidenciando que a resposta estatal depende de um planejamento prévio e robusto. O Plano Tático de Estiagem 2026, atualmente em fase de elaboração e estruturação, demanda tempo hábil para a mobilização logística e operacional dos órgãos envolvidos.

A ponderação de interesses, portanto, pende inequivocamente para a manutenção do decreto preventivo. A proteção de direitos fundamentais e a garantia da assistência social às populações vulneráveis prevalecem sobre o questionamento abstrato de uma norma que, repita-se, não autoriza despesas automáticas nem flexibiliza os controles ordinários da Administração Pública. Obstar a medida adotada pelo Estado, mesmo em período eleitoral, significa impedir a efetivação dos direitos fundamentais à alimentação e à assistência social, direitos estes que não podem ser reféns de suspensões liminares baseadas em premissas fáticas equivocadas e alheias à realidade climática da região amazônica.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

IV.3 - POSSIBILIDADE DE ACOMPANHAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A alegação de ausência de transparência ou de risco de desvio de finalidade na execução das medidas preventivas é facilmente afastada pela estrutura de controle e fiscalização que já permeia a Administração Pública e o próprio rito da ação popular.

Conforme registrado pelo Ministério Público no **Parecer nº 354/2026 – 43ª PJ**, constam nos autos informações relativas à ação anterior nº **0170610-15.2026.8.04.1000**, que apresentava a mesma petição inicial, os mesmos pedidos e os mesmos documentos, tendo a parte autora posteriormente desistido daquela demanda.

Naquela oportunidade, o Ministério Público já havia se manifestado no sentido de que não estavam presentes elementos suficientes para justificar sua substituição processual, diante da ausência de demonstração concreta de ilegalidade ou lesividade do ato questionado. No presente feito, segundo consignado no parecer ministerial, não foram apresentados elementos novos relevantes capazes de alterar aquela conclusão. Isso porque a circunstância de o decreto ter sido editado em ano eleitoral não é suficiente para estabelecer presunção de desvio de finalidade.

O Ministério Público, na condição de *custos legis*, desempenha um papel fiscalizatório essencial e já expressamente previsto no art. 7º da Lei n. 4.717/1965, que determina a intimação do representante da instituição para acompanhar todos os termos do processo. Essa intervenção institucional garante que o interesse público e a regularidade dos atos administrativos



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

sejam continuamente escrutinados pelo órgão que é o verdadeiro titular da defesa dos direitos difusos e coletivos.

Mais do que a atuação no âmbito estritamente processual, o **Ministério Público possui a prerrogativa e o dever funcional de acompanhar cada medida e ação do Estado que derive, direta ou indiretamente, do decreto emergencial, podendo inclusive estar em acompanhamento no cumprimento de cada medida preventiva e de contenção de riscos climáticos decorrentes da distribuição gratuita de bens e serviços, na forma do art. 73, §10, da Lei n 9.504** (*“No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa”*).

Não existe finalidade eleitoreira. O que existe, na verdade, é atuação efetiva do Estado no planejamento de medidas suficientes para conter os efeitos do *El Niño 2026/2027*.

A imprescindível distribuição gratuita de bens e a assistência às populações vulneráveis e suscetíveis aos efeitos da estiagem podem e devem ser fiscalizadas de perto pelo órgão ministerial, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados com estrita observância aos critérios técnicos e às necessidades reais da população, sem qualquer viés eleitoreiro. O Estado do Amazonas não apenas consente, como estimula esse acompanhamento minucioso por parte do *Parquet*.

A transparência da gestão pública também é garantida pela submissão de todos os processos administrativos ao controle externo exercido



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Eventuais contratações, empenhos e despesas realizados sob a égide do decreto preventivo serão rigorosamente analisados quanto à sua legalidade, economicidade e eficiência. Ademais, o controle parlamentar exercido pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas constitui mais uma camada de fiscalização democrática sobre a execução das medidas preventivas e o emprego dos recursos orçamentários, reforçando o sistema de freios e contrapesos inerente ao Estado Democrático de Direito.

O Estado do Amazonas reafirma, por oportuno, seu compromisso institucional de prestar informações detalhadas e transparentes sobre todas as contratações e despesas realizadas no âmbito da Operação Estiagem 2026. A existência de múltiplos mecanismos de controle, somada à atuação vigilante do Ministério Público e dos órgãos de controle externo, esvazia por completo a tese autoral de que o decreto preventivo serviria como instrumento para práticas lesivas ao erário ou à moralidade administrativa.

V. DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

A pretensão liminar igualmente não merece acolhimento. Assim, a conclusão inicial pela não concessão deve ser mantida. Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, a tutela de urgência pressupõe a presença concomitante da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

No caso concreto, não se encontra demonstrada a probabilidade do direito alegado. Ao contrário, os elementos constantes dos autos revelam que o Decreto nº 54.274/2026 foi editado por autoridade competente, com



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

fundamento em informações técnicas e com finalidade preventiva compatível com as atribuições administrativas do Estado.

Não há demonstração objetiva de desvio de finalidade, burla à legislação eleitoral, afastamento das normas fiscais ou lesividade concreta decorrente da própria edição do decreto. Também não se identifica perigo de dano que justifique a imediata suspensão de instrumento administrativo destinado ao planejamento e à prevenção de riscos climáticos.

A suspensão judicial de ato preventivo, sem demonstração suficientemente robusta de sua ilegalidade, poderia produzir efeito **inverso** ao pretendido pela autora, ao retirar da Administração instrumento de organização e resposta diante de cenário climático previamente identificado pelos órgãos técnicos.

Não se mostra juridicamente adequado, portanto, suspender de imediato o decreto com base em conjecturas sobre atos futuros cuja ocorrência, conteúdo e legalidade sequer foram demonstrados.

VI - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se a Vossa Excelência:

- a) **o reconhecimento da inadequação da via eleita e a consequente extinção do feito sem resolução de mérito**, por carência de ação e ausência de interesse-adequação, uma vez que a ação popular não se presta ao controle abstrato de normas preventivas e desprovidas de efeitos concretos lesivos;
- b) a manutenção do indeferimento da tutela de urgência requerida pela autora, diante da manifesta ausência dos requisitos legais,



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

notadamente pelo *periculum in mora* reverso que a suspensão do decreto causaria à proteção de direitos fundamentais e à preparação do Estado para a estiagem;

c) subsidiariamente, caso superada a preliminar arguida, o **julgamento de improcedência** da ação popular, reconhecendo-se a legalidade, a motivação técnica e a regularidade do Decreto Estadual n. 54.274/2026;

d) a **produção de todas as provas** em direito admitidas, especialmente a prova documental já acostada aos autos e a eventual prova pericial que se fizer necessária para comprovar a robustez científica do cenário de risco;

e) a **condenação da autora ao pagamento das custas** e demais cominações legais, na hipótese de a lide ser julgada manifestamente temerária, nos exatos termos do art. 13 da Lei n. 4.717/1965;

Termos em que pede e espera deferimento.

Manaus, 08 de setembro de 2026.

GIORDANO BRUNO COSTA DA CRUZ
Procurador-Geral do Estado
OAB/AM Nº A761

JOSÉ GEBRAN BATOKI CHAD
Procurador- Chefe da Procuradoria de Meio Ambiente
OAB/AM Nº A2.069



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado