



Jeferson Almeida
Brenda Brito
Hannah Farias

RESUMO EXECUTIVO



O Judiciário está punindo desmatadores ilegais na Amazônia?

Resultados do programa Amazônia Protege



Autores

Jeferson Almeida
Brenda Brito
Hannah Farias

Design editorial e capa

Luciano Silva e Roger Almeida
www.rl2design.com.br

Edição e revisão de texto

Glaucia Barreto
glauciabarreto@hotmail.com

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP) DO
DEPARTAMENTO NACIONAL DO LIVRO

A447 Almeida, Jeferson

O Judiciário está punindo desmatadores ilegais na Amazônia?: resultados do programa Amazônia Protege: resumo executivo / Jeferson Almeida, Brenda Brito, Hannah Farias. – Belém, PA: Imazon, 2022.

18 p.: il. color.

ISBN 978-65-89617-14-3.

1. Desmatamento ilegal - Amazônia. 2. Crime ambiental - Responsabilização criminal. 3. Programa Amazônia Protege. I. Brito, Brenda. II. Farias, Hannah. III. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). IV. Título.

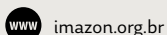
CDD (21. ed.): 333.751709811

Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores deste estudo.



Trav. Dom Romualdo de Seixas n.º 1.698, Edifício Zion Business, 11º andar • Bairro Umarizal
• CEP: 66.055-200 • Belém • Pará • Brasil

O Imazon é um instituto de pesquisa cuja missão é promover conservação e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Nossos estudos são realizados dentro de cinco grandes programas: Monitoramento da Amazônia, Política e Economia, Floresta e Comunidade, Mudanças Climáticas e Direito e Sustentabilidade. O Instituto foi fundado em 1990, e sua sede fica em Belém, no Pará.



www.imazon.org.br



facebook.com/imazonoficial



twitter.com/imazon



youtube.com/imazonoficial



instagram.com/imazonoficial

Sobre os autores

JEFERSON ALMEIDA.

Pesquisador Assistente I do Imazon. É advogado; bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém-PA; Técnico Agrícola pelo Instituto Federal do Pará (IFPA), em Castanhal-PA; e com especialização em Direito Ambiental da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba-PR.

BRENDA BRITO.

Pesquisadora Associada do Imazon. É advogada; bacharel em Direito pela UFPA, em Belém-PA; Mestre e Doutora em Ciência do Direito pela Universidade de Stanford, em Palo Alto (EUA).

HANNAH FARIAS.

Estagiária do Imazon. Estudante do 5º ano do curso de bacharelado em Direito (UFPA).

Agradecimentos

Agradecemos a Brenda Pinheiro e Manuella Oliveira pela ajuda na coleta e análise inicial de dados neste estudo; e a Adria Melo, Lorena Esteves e Pedro Gomes pelo apoio na coleta de dados sobre desmatamentos vinculados aos processos.

Agradecemos também a Ana Carolina Haliuc Bragança, Andréia Pinto, Caio Borges, Carlos Souza Jr., Daniel Azeredo, Heron Martins e Rafael Silva pelas valiosas revisões e contribuições a este estudo em suas fases preliminares e finais.

Este estudo contou com o apoio financeiro do Instituto Clima e Sociedade (iCS) desde 2020 e da Iniciativa Internacional de Clima e Florestas da Noruega (NICFI) desde 2021.



Resumo Executivo

Em 2017, o Ministério Público Federal (MPF) lançou o programa Amazônia Protege para responsabilizar desmatadores ilegais na Amazônia por meio de ações judiciais. Até 2020, foram

3.561

**ações civis
públicas (ACPs)**

em nove estados da Amazônia Legal, abrangendo mais de

231.456

**hectares
desmatados**

e pedidos de indenizações que somam

R\$ 3,7 bilhões.

Uma das inovações do programa é comprovar o desmatamento ilegal por meio do cruzamento de imagens de satélite que indicam o dano ambiental com bancos de dados públicos, permitindo a identificação dos responsáveis pela área desmatada. Por exemplo, os laudos são produzidos a partir de dados de desmatamentos acima de 60 hectares do sistema Prodes, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Esses dados são sobrepostos a mapas de imóveis rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) do Incra, o que possibilita atrelar um CPF ou CNPJ ao desmatamento.

Nos casos em que a área desmatada não está inserida em mapas de imóveis já cadastrados, o MPF inicia ações judiciais contra réus incertos, uma possibilidade prevista no Código de Processo Civil. Nessa situação, além de tentar localizar o responsável, as ações visam o embargo e bloqueio da área, bem como a determinação judicial para apreender maquinários usados para o desmatamento.

Este estudo é o primeiro levantamento sobre o progresso das ACPs do Amazônia Protege, tendo como objetivos principais: i) identificar se o uso de provas obtidas de forma remota e de ações com réu incerto estão sendo acolhidas pelo Judiciário; ii) avaliar os principais argumentos jurídicos usados pelos juízes para embasarem suas sentenças; e iii) propor recomendações para aumentar a responsabilização ambiental por desmatamento ilegal na esfera judicial.



Metodologia

Coletamos dados da tramitação processual das **3.561 ACPs** até outubro de 2020 para identificar processos com sentença até esta data. A etapa inicial contou com um serviço que coleta dados processuais de forma automatizada dos sistemas da Justiça Federal e Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Excluimos dez processos que não estavam disponíveis via sistema, resultando em **3.551 casos**.

Em seguida, validamos a coleta dos casos com sentença a partir da consulta aos autos processuais digitais disponíveis no sistema de Processo Judicial eletrônico (PJe) e no sistema de transparência processual do Ministério Público Federal (AptusMPF). Identificamos **650** processos com sentença para este estudo e selecionamos uma amostra de **68%** para identificar os principais argumentos e a base legal aceita pelo Judiciário nas decisões em primeira instância.

Também avaliamos todas as **117 decisões de recursos** às sentenças em primeira e segunda instâncias julgadas até fevereiro de 2021, bem como 13 no Superior Tribunal de Justiça julgados até junho de 2021. Não havia recursos ao Supremo Tribunal Federal até esta última data.

Resultados gerais das ACPs do Amazônia Protege

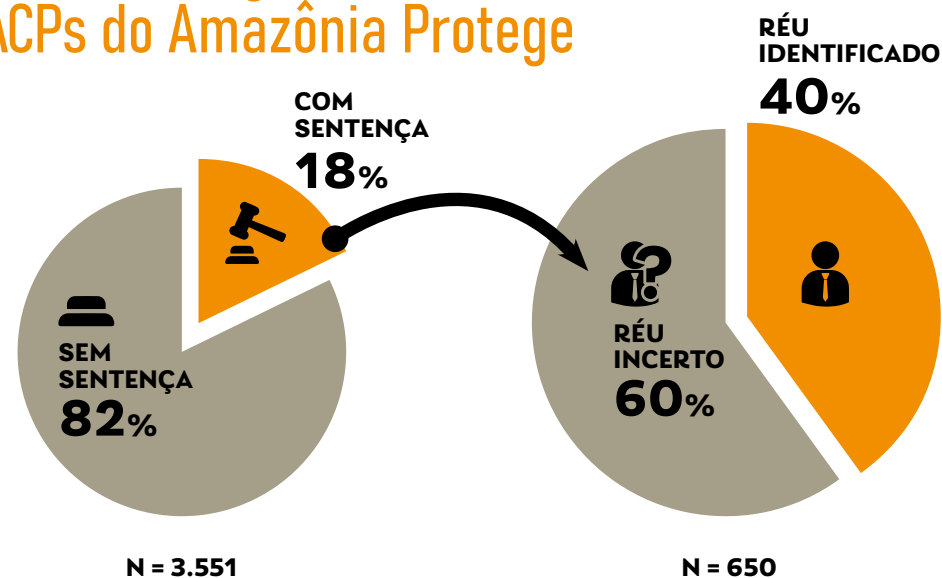


Figura 1

Distribuição das ações civis públicas contra desmatamento ilegal conforme emissão de sentença e tipo de réu até outubro de 2020 no âmbito do programa Amazônia Protege

Das 3.551 ações movidas pelo MPF contra desmatamentos ilegais na Amazônia, 650 processos já possuíam sentença de 1º grau até outubro de 2020 (18% do total de processos).

Os casos sentenciados abrangeram uma área desmatada de 74.447 hectares e as indenizações pleiteadas pelo MPF nesses casos somaram aproximadamente R\$ 1,17 bilhão.

APENAS 8% DAS SENTENÇAS CONDENARAM OS RÉUS EM PRIMEIRA INSTÂNCIA (51 CASOS).

JULGAMENTOS POR ESTADO

Pará e Mato Grosso possuem

56%
das ACPs

do Amazônia Protege.

Quanto às sentenças,

Pará e Rondônia

somam

70%
dos casos
com decisão em

primeira instância.

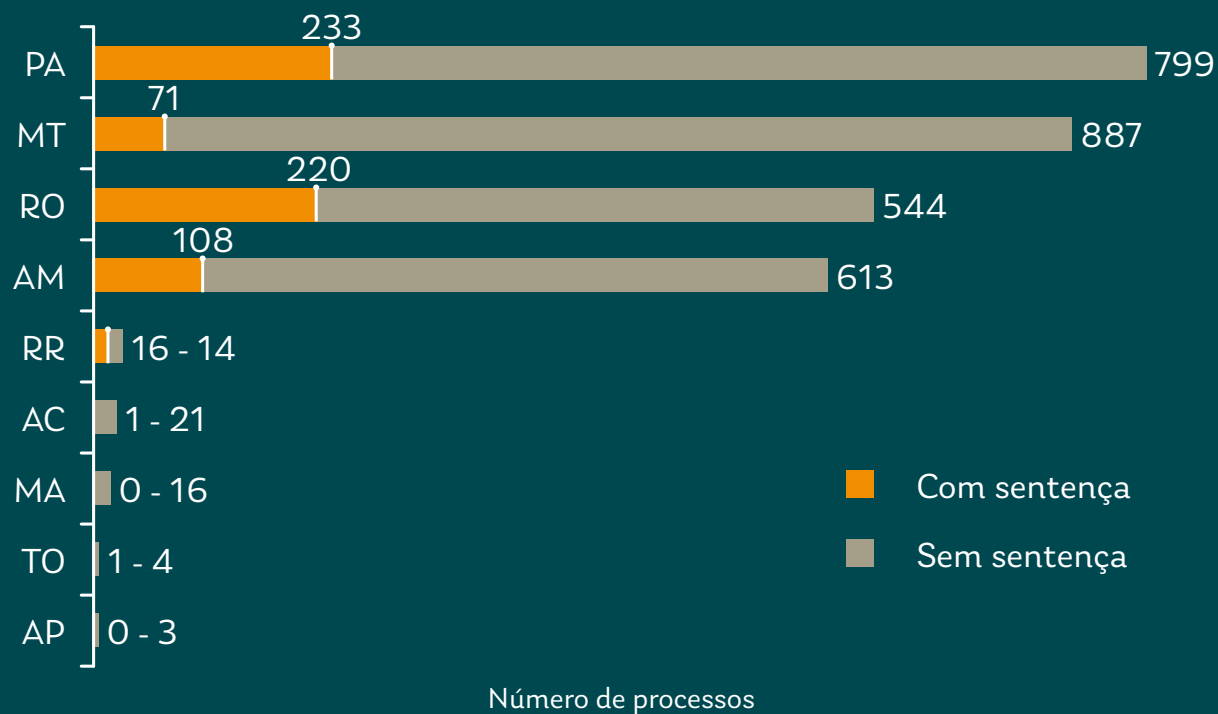


Figura 2

Número de processos contra desmatamento ilegal com e sem sentença até outubro de 2020, por estado da Amazônia Legal, no âmbito do programa Amazônia Protege



DURAÇÃO E FLUXO PROCESSUAL DAS AÇÕES DO AMAZÔNIA PROTEGE

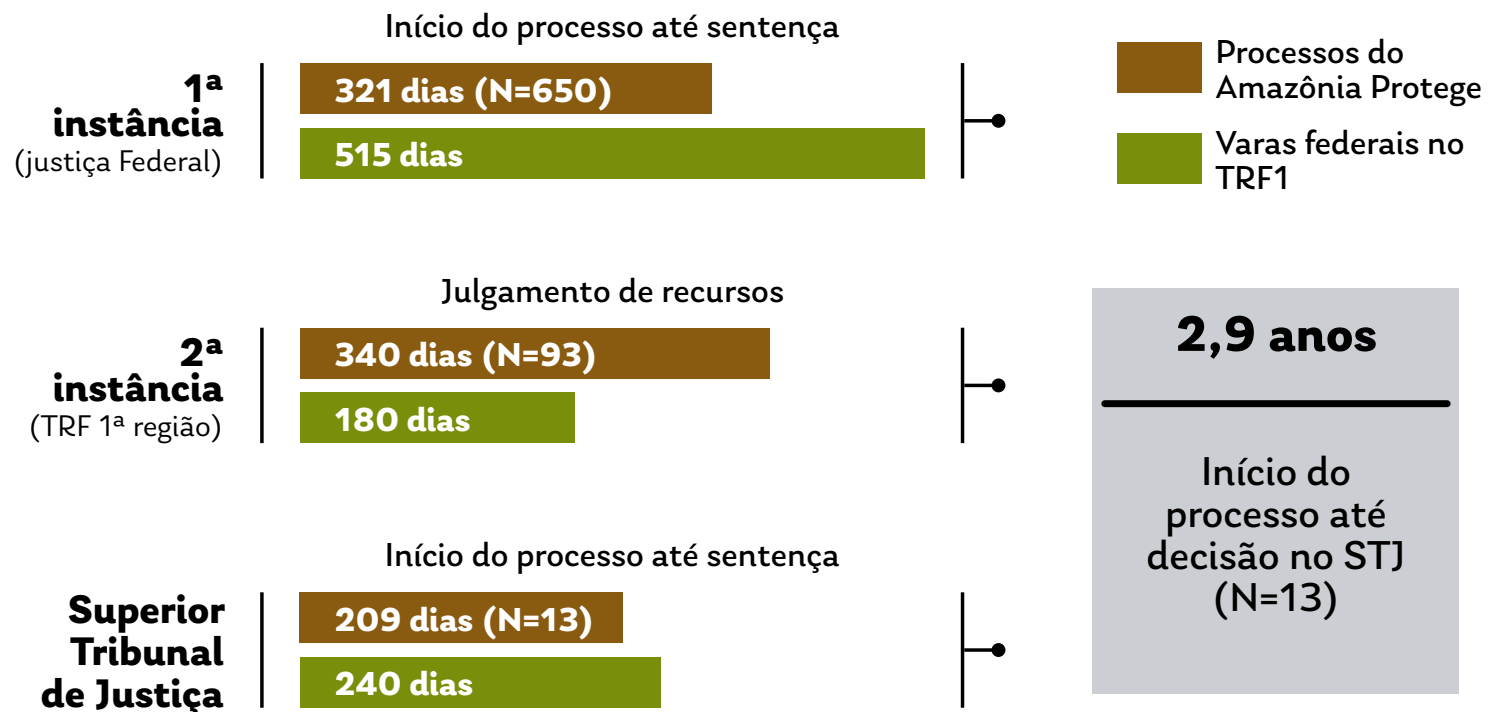


Figura 3

Duração média nas fases processuais concluídas de 650 ações civis públicas sentenciadas contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege em comparação ao tempo observado pelo CNJ nas varas federais do TRF1 em 2020^[1]

^[1] CNJ. 2021. Justiça em números 2021 - Brasília: CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 11 out. 2021.

Resultados gerais dos casos com sentença



CLASSIFICAÇÃO DAS SENTENÇAS

Classificamos as sentenças avaliadas em quatro tipos:

- i) **Procedente:** quando um ou mais pedidos do MPF foram aceitos pela decisão judicial ou quando ocorreu um Termo de Ajustamento de Conduta;
- ii) **Improcedente:** quando o juiz negou todos os pedidos do MPF após avaliação dos argumentos e provas apresentados;
- iii) **Extintas:** quando o juiz entendeu que o MPF não apresentou os elementos necessários à propositura de uma ação judicial. Nestes casos, o mérito da ação não é julgado, e o MPF pode iniciar uma nova ação com as informações complementares ou, ainda, recorrer da decisão de extinção.
- iv) **Declinada:** quando o juiz federal entendeu que o tema deveria ser julgado por um juiz estadual, remetendo os autos para o Tribunal de Justiça Estadual.

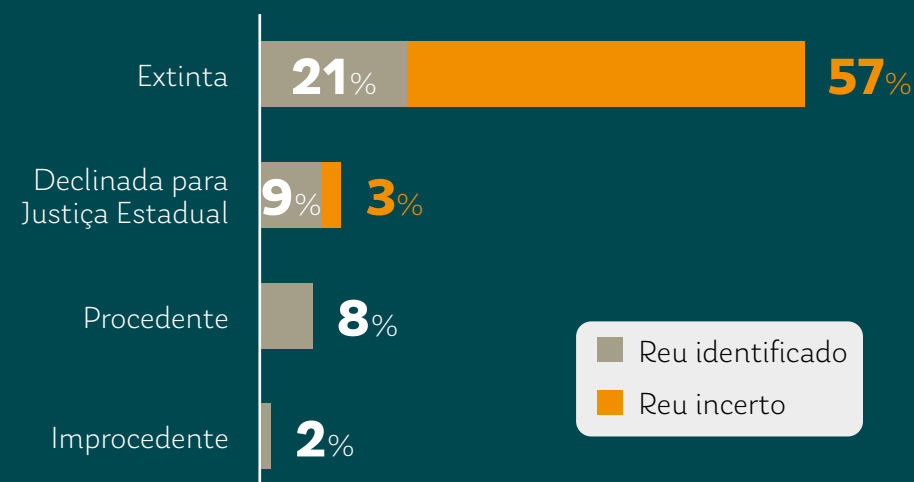


Figura 4

Distribuição das 650 ações civis públicas contra desmatamento ilegal com sentença até outubro de 2020, por classe de sentença e tipo de réu, no âmbito do programa Amazônia Protege



AVALIAÇÃO DE 650 AÇÕES COM SENTENÇAS

- 78% dos processos julgados em primeira instância foram extintos (506 casos), sendo a maioria de ações com réu incerto (Figura 4). Essas ACPs abrangiam pelo menos 65.564 hectares desmatados (Figura 5).
- 12% das ações (80 casos) foram declinadas para julgamento pela Justiça Estadual, pois os juízes avaliaram que não havia elementos que justificassem seu julgamento pela Justiça Federal.
- 8% das sentenças foram procedentes (51 casos), determinando a condenação do réu em primeira instância (casos procedentes), incluindo um caso de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta. Essas 51 ACPs envolviam 5.734 hectares desmatados.

▶ APENAS DOIS DOS CASOS PROCEDENTES PAGARAM AS SANÇÕES IMPOSTAS ATÉ OUTUBRO DE 2020.

- 2% de sentenças foram consideradas improcedentes; isto é, os juízes negaram todos os pedidos do MPF. A área total desmatada nesses casos foi de 3.038 hectares.

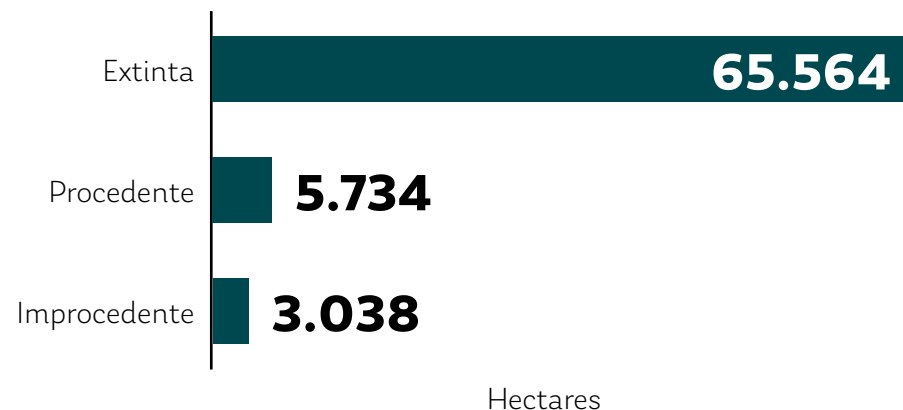


Figura 5

Área desmatada em 557 ações civis públicas contra desmatamento ilegal com sentença até outubro de 2020, por classe de sentença^[2], no âmbito do programa Amazônia Protege

RECURSOS

438 processos possuíam recursos em 2ª instância e a maioria (**79%**) aguardava julgamento. Dos **212** casos sem recursos, **67%** dos processos já estavam arquivados, outros **28%** foram encaminhados para julgamento em varas estaduais. A Figura 6 apresenta a situação dos processos com sentença e dos recursos.

^[2] Em 93 ACPs os documentos com dados da área desmatada não estavam disponíveis nos sistemas consultados para esta pesquisa, especialmente nos casos de sentenças declinadas e em todas as da comarca de Juína (MT).

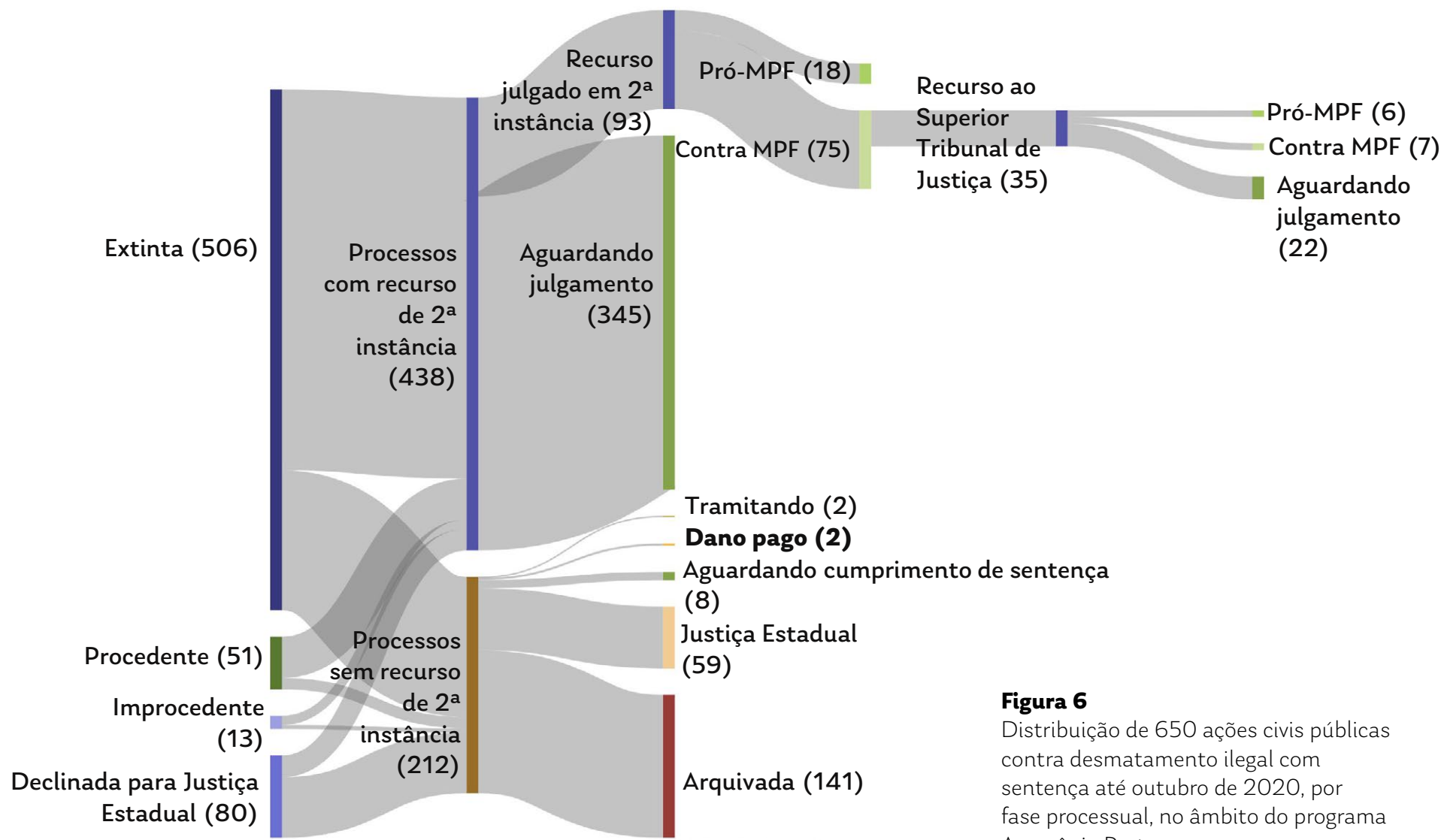




Figura 6

Distribuição de 650 ações civis públicas contra desmatamento ilegal com sentença até outubro de 2020, por fase processual, no âmbito do programa Amazônia Protege



! Resultados das
259 sentenças
em ações com
réus identificados

57%


não obtiveram sucesso em primeira instância, pois foram casos extintos (**137 de 259 casos**) ou julgados improcedentes (**11 processos**).

23%

foram processos declinados para a Justiça Estadual.

20%

foram sentenças com punições aos desmatadores.



Um dos principais motivos para extinção e indeferimento dessas ações foi a ausência de comprovantes da autoria do desmatamento na área, seja cópia da inscrição no CAR, no Sigef, ou autos de infração ambiental. Nos casos improcedentes, alguns juízes indicaram explicitamente na sentença que imagens de satélite não seriam suficientes para provar o dano e que seria necessária vistoria em campo. Porém, essa interpretação tem sido derrubada nos julgamentos de recurso em segunda instância. Destacamos dois trechos de um desses julgados no TRF1 sobre o tema^[3]:

“ A materialidade da infração está substantiada em imagem de satélite, que goza de precisão inquestionável, superior, inclusive, àquela que pudesse ser detectada por agente da fiscalização em diligência *in loco* ”



“ Os cadastros públicos (Cadastro Ambiental Rural – Car; Sigef-Incra; SNCI-Incra; Terra Legal) são meios idôneos para se identificar eventuais pessoas que, porventura, se utilizem da área e possam vir a ser responsabilizadas pelos danos ambientais comprovados por imagens de satélite, mesmo que tais informações constem apenas de relatórios elaborados em ação conjunta com parâmetro em tais cadastros, cujos dados presumem-se verdadeiros ”



^[3] Brasil. 2020a. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). Apelação Cível n.º 1002789-31.2017.4.01.3900. Rel. Des. Daniele Maranhão. Julgado em 06/05/2020.

Análise de 51 sentenças condenatórias

Houve três tipos principais de sanções aplicadas nos 50 casos procedentes e 1 com TAC assinado:

- I. recuperação da área degradada, exigindo em todos os **51 casos** a entrega de Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), somando **5.412 hectares**;
- II. pagamento de indenização por dano material ambiental, determinada em **61% dos 50 casos**, totalizando R\$ **12,6 milhões**; e
- III. pagamento de indenização por dano moral, definida em **37% dos 50 processos**, somando R\$ **4,1 milhões**.

Os juízes que julgaram os casos procedentes, mas não aceitaram incluir nas sentenças uma indenização por danos materiais ou danos morais ambientais, estão contrariando o entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na Súmula n.º 629. O STJ permite combinar na mesma sentença as sanções de reparar o dano ambiental e de pagar indenização. Observamos que essas decisões tendem a ser revertidas em segunda instância, já que nos recursos avaliados os desembargadores do TRF1 consideram a aplicação integral da Súmula n.º 629 do STJ.

Mesmo nos casos em que a indenização foi aplicada, os juízes reduziram a menos da metade, em média, os valores solicitados pelo MPF por dano material e dano moral ambiental (Figura 7).

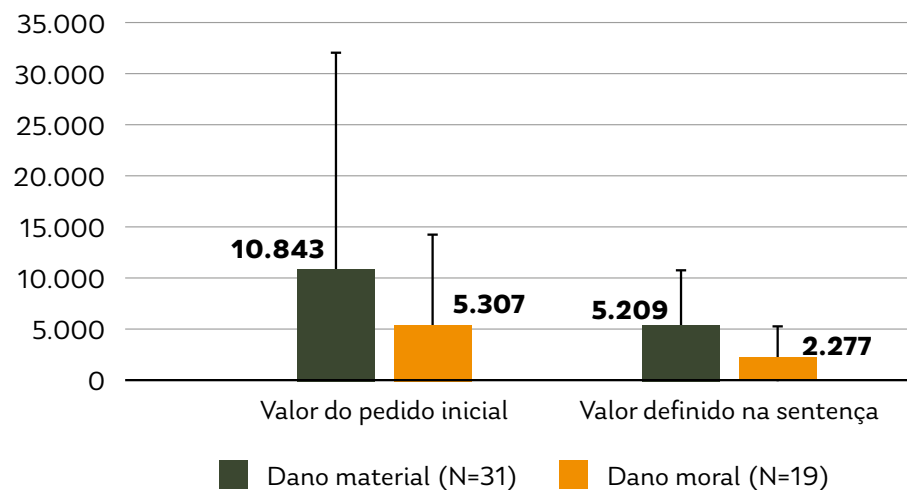


Figura 7

Valor médio do pedido inicial de indenização por dano material e dano moral e valores finais definidos em 50 sentenças condenatórias de ações contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege, com indicação de valores mínimos e máximos





Os juízes estão destinando as indenizações a fundos nacionais que não garantem sua aplicação no bioma Amazônia e que estão sujeitos ao teto de gastos públicos (Figura 8). É necessário regular a destinação dos valores para ações ambientais diretamente na Amazônia.

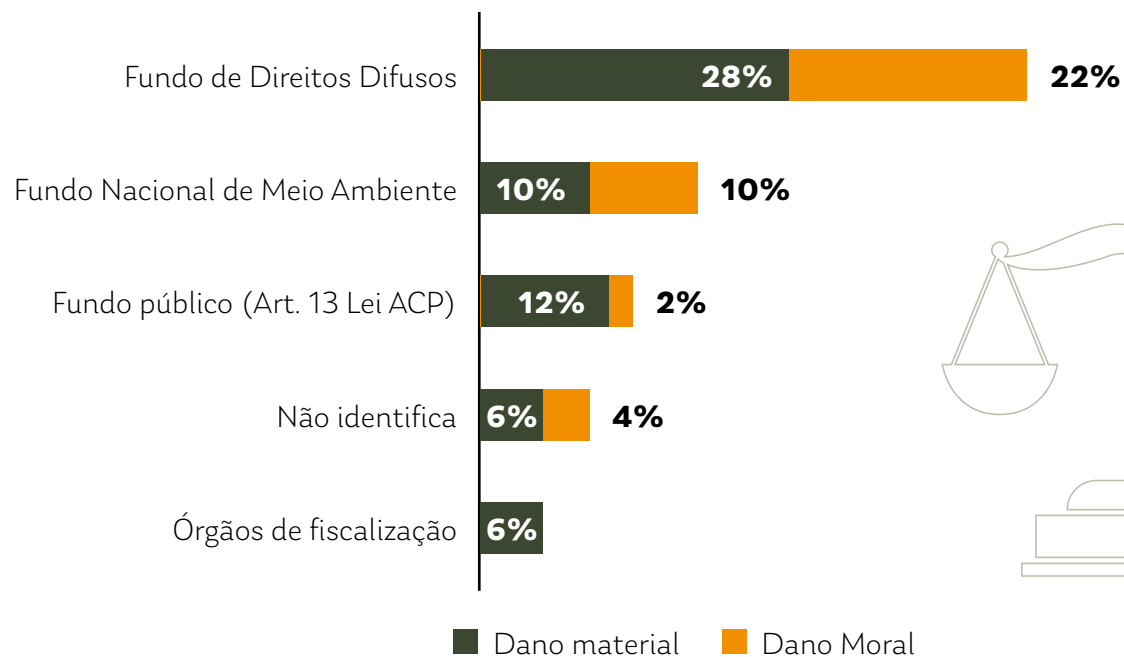


Figura 8

Destino dos valores de indenização determinados por juízes relativos a dano ambiental material (31 casos) e moral (19 casos) em sentenças condenatórias de ações contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege

Resultados das sentenças em ações com réus incertos

Nenhum dos

391 casos com réu incerto prosperou nas sentenças de primeira instância.

Em

94% os juízes determinaram a extinção do processo.

5% foram casos de processos declinados à Justiça Estadual.

1% foi improcedente.

O principal motivo de extinção dos processos foi a ausência de elementos considerados essenciais para a propositura da ação (**95% dos 189 casos analisados**), que seriam justamente os dados de identificação dos réus.

Em **70%** os juízes negaram a publicação de edital para localização do infrator, que é um pedido do MPF para divulgar a existência da ação no Diário de Justiça, na tentativa de que os réus se apresentem. Após trinta dias da publicação do edital, o juiz pode julgar o processo, mesmo sem apresentação do réu.

Porém, o STJ emitiu decisões favoráveis ao uso de edital nos processos com réu incerto. Esses processos com recursos aceitos no STJ voltarão à primeira instância e os juízes deverão autorizar a publicação de edital.

Decisão do STJ

O Ministro Herman Benjamin proferiu o voto como relator que embasou a primeira das decisões do STJ sobre os processos com réu incerto^[4]. Esse voto corrobora vários aspectos da estratégia do programa Amazônia Protege, como o uso de imagens de satélite e bancos de dados para acelerar a responsabilização por dano ambiental. Destacamos dois trechos desse voto:

“Tal qual no combate ao crime organizado, sem emprego de métodos arrojados de trabalho e tecnologias de ponta – satélites e drones, p. ex. –, mostra-se ilusório (...) fiscalizar satisfatoriamente os grandes e mega-diversos biomas do Brasil. Por conseguinte, (...) forçar (...) diligências in loco em alguns dos lugares mais remotos e inacessíveis do Planeta, providências altamente onerosas e ineficazes, representa, em analogia com as eras da História, insistir na pedra lascada, quando se vive na idade do aço e titânio. Nos autos, imagens obtidas por satélite (...) comprovam tanto a materialidade e a quantificação da degradação como o polígono geográfico de desmatamento, com coordenadas categóricas.”

“O impacto positivo do ajuizamento de ação (...) também se faz sentir em eventual pretensão de regularização posterior da grilagem imobiliária e ecológica. Isso porque a judicialização impede emissão de nota fiscal, guia de trânsito animal, transporte de madeira, financiamento público ou privado, permanecendo o imóvel gravado como polígono de desmatamento ilegal, em ferramenta de consulta pública disponibilizada em cadastro do MPF na Internet e em registros imobiliários.”

^[4] Brasil. 2020. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial (REsp) n.º 1.905.367 – DF. Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em 24/11/2020, Segunda Turma. DJe 14/12/2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2006583&num_registro=202001021941&data=20201214&formato=PDF. Acesso em 12 jan. 2022.

Conclusões e recomendações

O principal resultado das ações do programa Amazônia Protege até 2020 foi a formação de uma jurisprudência em segunda instância e no STJ favorável à inovação na produção de provas contra desmatadores.

O TRF1 e o STJ foram enfáticos em suas decisões que atribuem maior precisão e confiabilidade de provas obtidas por meio do uso de bancos de dados públicos e de imagens de satélite para identificar desmatamentos ilegais, bem como da dispensa de vistoria no local do dano nesses casos.

No entanto, a punição de desmatadores ilegais nas ACPs foi limitada até 2020, considerando que as decisões em primeira instância haviam rejeitado os laudos baseados em imagens de satélite e sem fiscalização em campo; além de rejeitar ações sem identificação dos réus.

Nossas principais recomendações para ampliar a responsabilização ambiental são:

Ministério Público Federal (MPF):

- Para gerar sanções mais imediatas aos desmatadores, incluir pedidos de tutela provisória, que são apreciados no início do processo (antes do julgamento da ação) para suspensão do CAR, de Guia de Trânsito Animal vinculadas ao imóvel com desmatamento e de processos de regularização fundiária sem compromisso de recuperação do dano.
- Em ações com réu incerto: i) incluir como réu o órgão fundiário responsável pela área para bloquear processos de regularização fundiária; ii) e agrupar em um mesmo processo vários casos de desmatamento próximos para otimizar a ação judicial.
- Emitir recomendações a órgãos ambientais para que regulamentem a possibilidade de autuação administrativa por desmatamento ilegal sem necessidade de vistoria em campo, usando imagens de satélite e bancos de dados público e dados que comprovem uso econômico das áreas desmatadas.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

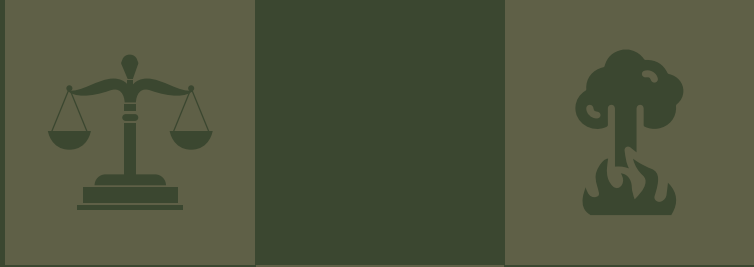
- Elaborar normativa para aplicação de recursos de indenizações por dano moral e material ambiental em projetos de conservação e restauração florestal na região do desmatamento.

Conselho Nacional de Justiça, associações de juízes, universidades e instituições da sociedade civil:

- Organizar treinamentos sobre responsabilização ambiental e jurisprudências atuais, incluindo: i) legalidade do uso de provas obtidas com base em bancos de dados públicos e imagens de satélite para identificar responsáveis por desmatamento ilegal; e ii) jurisprudência consolidada para demandar indenização por dano ambiental material e moral em conjunto com a recuperação da área desmatada.

Órgão ambiental:

- Regular a atuação ambiental administrativa de forma remota, usando bancos de dados públicos e imagens de satélite para identificar desmatamentos ilegais, e trazendo dados sobre uso econômico das áreas desmatadas.



Realização



Apoio financeiro

