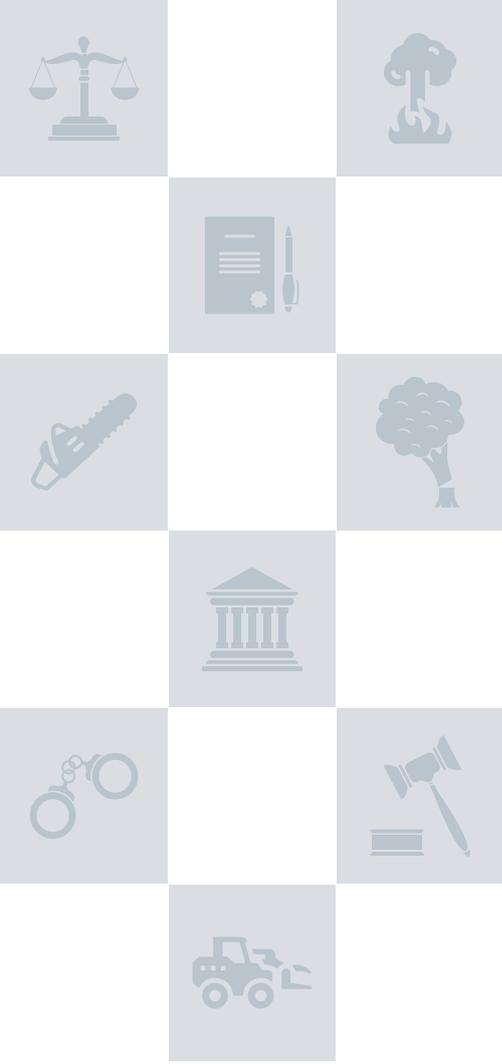


Hannah Farias  
Jeferson Almeida  
Brenda Brito

# Cenário da punição a desmatadores ilegais na Amazônia:

Atualização dos resultados do Programa Amazônia Protege



Hannah Farias  
Jeferson Almeida  
Brenda Brito

# Cenário da punição a desmatadores ilegais na Amazônia:

Atualização dos resultados do  
Programa Amazônia Protege



Janeiro de 2025

Copyright @ 2025 by Imazon

**Autores**

Hannah Farias  
Jeferson Almeida  
Brenda Brito

**Design editorial e capa**

Luciano Silva e Raissa Carvalho  
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 / Jeferson Almeida, Brenda Brito, Hannah Farias. – Belém, PA: Imazon, 2022.

42 p.: il. color.

ISBN 978-65-89617-13-6.

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.

# Sobre os autores

## **HANNAH FARIAS.**

Pesquisadora assistente I do Imazon. É advogada; bacharel em Direito com ênfase em Estado, Meio Ambiente e Trabalho pela Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém (PA).

## **JEFERSON ALMEIDA.**

Pesquisador assistente I do Imazon até dezembro de 2023. É advogado; bacharel em Direito pela UFPA, em Belém (PA), com especialização em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba-PR; e Técnico Agrícola pelo Instituto Federal do Pará (IFPA), em Castanhal (PA).

## **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 Stanford, em Palo Alto (EUA).

# Agradecimentos

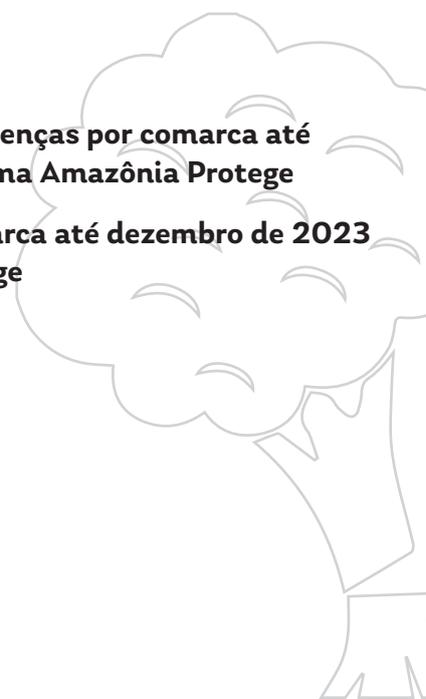
Agradecemos a Alyne Navarro, Maria Clara Santos e Lorena Esteves pela ajuda na coleta e análise inicial de dados neste estudo, e a Andréia Pinto e Daniel Azeredo pelos comentários ao documento.

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



# Sumário

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sobre os autores</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Agradecimentos</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1. Introdução</b>  | <b>7</b>  |
| <b>2. Metodologia</b>   | <b>9</b>  |
| <b>3. Resultados gerais</b>   | <b>14</b> |
| 3.1. Perfil dos processos   | 14        |
| 3.2. Resultados das sentenças e recursos  | 17        |
| 3.2.1. Sentenças  | 17        |
| a. Sentenças com recursos   | 21        |
| b. Sentenças sem recursos   | 26        |
| 3.2.2. Duração dos processos com sentença   | 28        |
| 3.2.3. Resultados das ações com réus identificados  | 29        |
| a. Casos extintos e improcedentes   | 29        |
| b. Casos procedentes  | 33        |
| b.1. Indenizações por dano material e dano moral  | 35        |
| c. Termos de Ajustamento de Conduta   | 40        |
| d. Destino de indenizações por dano moral e material e valores de TACs  | 42        |
| e. Cumprimento das sentenças  | 45        |
| 3.2.4. Resultado das ações de réus incertos   | 50        |
| a. Casos extintos   | 50        |
| b. Casos improcedentes  | 52        |
| c. Retorno das ações de réu incerto à primeira instância  | 53        |
| d. Cumprimento de sentenças de réu incerto  | 55        |
| <b>4. Outras iniciativas para ampliar responsabilização ambiental por desmatamento ilegal</b>                               | <b>57</b> |
| <b>5. Discussão e recomendações</b>   | <b>64</b> |
| <b>Apêndice 1 - Número de processos e sentenças por comarca até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege</b> | <b>68</b> |
| <b>Apêndice 2 - Tipos de sentença por comarca até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege</b>               | <b>69</b> |



# Lista de Figuras

|   |    |
|---|----|
| <b>Figura 1.</b> Distribuição percentual das ações civis públicas contra desmatamento ilegal conforme emissão de sentença e tipo de réu até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege   | 14 |
| <b>Figura 2.</b> Distribuição das ações civis públicas contra desmatamento ilegal conforme emissão de sentença e tipo de réu até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege (N=3.551)  | 15 |
| <b>Figura 3.</b> Distribuição das ações civis públicas contra desmatamento ilegal com e sem sentença até dezembro de 2023, por fase do programa Amazônia Protege (N=3.551)  | 15 |
| <b>Figura 4.</b> Quantidade de processos com e sem sentença até dezembro de 2023, por estado da Amazônia Legal, no âmbito do programa Amazônia Protege  | 16 |
| <b>Figura 5.</b> Número de processos sentenciados até dezembro de 2023, por comarca e por tipo de réu, no âmbito do programa Amazônia Protege (N=1.993)   | 17 |
| <b>Figura 6.</b> Distribuição percentual, por tipo de sentença, em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege.  | 19 |
| <b>Figura 7.</b> Distribuição, por tipo de sentença e de réu, em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege.  | 19 |
| <b>Figura 8.</b> Distribuição, por tipo de sentença e período de publicação, em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege.   | 20 |
| <b>Figura 9.</b> Área desmatada (ha) em 1.988 ações civis públicas contra desmatamento ilegal com sentença até dezembro de 2023, por tipo de sentença, no âmbito do programa Amazônia Protege   | 20 |
| <b>Figura 10.</b> Média da área desmatada (ha) por processo em 1.988 ações civis públicas contra desmatamento ilegal com sentença até dezembro de 2023, por tipo de sentença, no âmbito do programa Amazônia Protege  | 21 |
| <b>Figura 11.</b> Mudanças em sentenças em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal após julgamento de recursos até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege   | 23 |
| <b>Figura 12.</b> Distribuição percentual, por tipo de sentença, em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal antes e depois do julgamento de recursos até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege   | 23 |
| <b>Figura 13.</b> Número de recursos com mérito julgados até dezembro de 2023 contra e a favor do Ministério Público Federal, no âmbito do programa Amazônia Protege  | 24 |
| <b>Figura 14.</b> Distribuição, por fase processual, de 2.032 sentenças em ações civis públicas contra desmatamento ilegal publicadas até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege  | 27 |
| <b>Figura 15.</b> Duração média (em dias) nas fases processuais concluídas de 2.028 ações civis públicas sentenciadas contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege em comparação ao tempo observado pelo CNJ nas varas federais em 2021 e ações ambientais no TRF1 entre 2020 e 2022 | 28 |
| <b>Figura 16.</b> Número de sentenças com réus identificados, por tipo de sentença, até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege   | 29 |
| <b>Figura 17.</b> Principais motivos para extinção da ação sem julgamento de mérito em 192 sentenças contra desmatamento ilegal determinadas até dezembro de 2023 com réu identificado, no âmbito do programa Amazônia Protege  | 30 |
| <b>Figura 18.</b> Principais motivos para julgamento improcedente em 140 sentenças contra desmatamento ilegal com réu identificado determinadas até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege  | 32 |

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 19.</b> Valor médio do pedido inicial de indenização por dano material (189 casos) e dano moral (149 casos) e valores finais definidos em sentenças condenatórias de ações contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege, com indicação de valores mínimos e máximos | 36 |
| <b>Figura 20.</b> Distribuição de 236 sentenças por valores de indenização por dano material ambiental contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege   | 37 |
| <b>Figura 21.</b> Distribuição de 150 sentenças por valores de indenização por dano moral difuso determinado contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege   | 37 |
| <b>Figura 22.</b> Destino dos valores de indenização por dano ambiental material em sentenças procedentes em ações contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege   | 44 |
| <b>Figura 23.</b> Destino dos valores de indenização por dano ambiental moral em sentenças procedentes em ações contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege  | 44 |
| <b>Figura 24.</b> Destino dos valores de indenização em Termos de Ajustamento de Conduta homologados em ações contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege  | 45 |
| <b>Figura 25.</b> Valores pagos, parcelados ou bloqueados em sentenças procedentes e TACs em fase de cumprimento até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege (56 casos)   | 46 |
| <b>Figura 26.</b> Prazos definidos para apresentação de Planos de Recuperação da Área Desmatada (PRAD) em sentenças procedentes e TACs contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege   | 47 |
| <b>Figura 27.</b> Órgão responsável pelo monitoramento da entrega e implementação dos Planos de Recuperação da Área Desmatada (PRAD) em sentenças procedentes e TACs do programa Amazônia Protege até dezembro de 2023   | 48 |
| <b>Figura 28.</b> Medidas de monitoramento da entrega e implementação dos Planos de Recuperação da Área Desmatada em 201 casos do programa Amazônia Protege até dezembro de 2023   | 49 |
| <b>Figura 29.</b> Tipos de sentença de réu incerto até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege   | 50 |
| <b>Figura 30.</b> Principais motivos para extinção da ação sem julgamento de mérito em 372 sentenças contra desmatamento ilegal com réu incerto até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege   | 51 |
| <b>Figura 31.</b> Tramitação em dezembro de 2023 dos processos de réu incerto cujas sentenças extintivas ou improcedentes foram anuladas em grau recursal (pelo TRF1 ou STJ), após o retorno à primeira instância para julgamento, no âmbito do programa Amazônia Protege                          | 54 |
| <b>Figura 32.</b> Distribuição das ações civis públicas contra desmatamento ilegal ajuizadas com réu incerto conforme emissão de sentença após julgamento de recursos, até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege  | 54 |

## Lista de Tabelas

|   |    |
|---|----|
| <b>Tabela 1.</b> Distribuição das 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal conforme emissão de sentenças válidas e tipo de réu até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege | 13 |
| <b>Tabela 2.</b> Tipos adicionais de sanções econômicas identificadas em sentenças procedentes em ações do programa Amazônia Protege até dezembro de 2023   | 35 |
| <b>Tabela 3.</b> Parâmetro para quantificação do dano moral ambiental por área desmatada em hectares na 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária em Porto Velho (RO)   | 38 |

# 1. Introdução

Em 2017, o Ministério Público Federal (MPF) lançou o programa Amazônia Protege, que usa ações civis públicas (ACPs) para responsabilização de desmatadores ilegais na Amazônia. A principal característica deste programa é usar provas de desmatamento obtidas de forma remota a partir do cruzamento de bancos de dados oficiais de imóveis rurais e de imagens de satélite com indicação de desmatamento.

Em vez de utilizar um auto de infração emitido em fiscalização de campo, o MPF utiliza laudos de órgãos ambientais com cruzamento de dois tipos de informações: i) desmatamento acima de 60 hectares pelo sistema Prodes, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e ii) mapas de imóveis rurais presentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e sistemas de órgãos fundiários, como o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Nos casos em que o cruzamento de dados públicos não é suficiente para vincular uma área desmatada a um provável responsável, o MPF ingressa com ACPs contra pessoas não identificadas, ou seja, réus incertos<sup>[1]</sup>. Nessa situação, o MPF solicita ao juiz a publicação de edital com os dados do local do desmatamento para tentar encontrar os responsáveis pela área desmatada. Outros objetivos dessa estratégia incluem o embargo e bloqueio da área, bem como a determinação judicial para apreender maquinários usados para o desmatamento.

Assim, o Amazônia Protege utiliza inovações tecnológicas e processuais para buscar a responsabilização civil pelo desmatamento ilegal. Reforçamos que as ACPs abordam uma das três formas previstas na legislação brasileira de responsabilização por dano ambiental, que inclui as esferas cível, administrativa e criminal<sup>[2]</sup>. A responsabilidade cível, abordada nas ACPs do projeto, tem como foco a prevenção ou reparação e é objetiva, independente da culpa do autor do dano<sup>[3]</sup>. Ou seja, cabe ao juiz verificar se há causalidade entre o autor do dano e o resultado desse dano para determinar sua recuperação e indenização.

<sup>[1]</sup> Possibilidade prevista no Art. 256, I do Código de Processo Civil.

<sup>[2]</sup> Art. 225, §3º da Constituição Federal de 1988: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

<sup>[3]</sup> Art. 14, §1º da Lei n.º 6.938/1981.





Entre 2017 e 2020, o MPF ingressou com 3.561 ACPs para responsabilização por desmatamento ilegal, abrangendo mais de 265 mil hectares desmatados e pedidos de indenizações superando R\$ 4,6 bilhões. Tais ações foram distribuídas ao longo de três fases: i) 2017 a 2018, ii) 2018 a 2019 e iii) 2020. Em uma primeira avaliação publicada em 2022 sobre os resultados dessas ACPs, o Imazon identificou 650 sentenças de 1º grau emitidas até outubro de 2020, totalizando 18% do número de processos instaurados. Os casos sentenciados abrangeram uma área desmatada de 74.447 hectares<sup>[4]</sup>.

Em 78% das 650 sentenças, os juízes decidiram pela extinção dos processos sem julgamento de mérito (506 casos), sendo a maioria destas ações iniciadas contra réus incertos. De fato, a avaliação constatou que os magistrados em primeira e segunda instâncias foram contrários aos casos de réu incerto. Tal situação só foi modificada no Superior Tribunal de Justiça (STJ), que considerou válidas as ACPs de réus incertos. Dessa forma, essas ações com recursos julgados pelo STJ retornam à primeira instância para julgamento.

Além disso, 12% das ações avaliadas no primeiro estudo (80 casos) foram declinadas para julgamento pela Justiça Estadual, pois os juízes avaliaram que não havia elementos que justificassem seu julgamento pela Justiça Federal. Houve ainda 2% de casos considerados improcedentes.

Apenas 8% (51 casos) das 650 sentenças condenaram os réus em primeira instância, incluindo um caso de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Essas 51 ACPs envolviam 5.734 hectares desmatados, e o total de indenizações impostas em primeira instância somavam R\$ 12,5 milhões. No entanto, até outubro de 2020, somente dois desses condenados haviam pago as sanções impostas.

O MPF não ingressou com novas ACPs do programa entre 2021 e 2023, mas criou os Ofícios Especiais do Projeto Amazônia Protege no final de 2023, com o objetivo de ajuizar novas ações.<sup>[5]</sup> Por isso, esta avaliação continua enfocando nas 3.561 ACPs iniciadas até 2020.

Neste novo estudo atualizamos a avaliação sobre os resultados das ACPs do Amazônia Protege até dezembro de 2023. Nosso objetivo é contribuir com o entendimento do papel do Poder Judiciário no combate ao desmatamento da Amazônia, identificando os principais argumentos jurídicos usados pelos juízes para embasar suas decisões e propor recomendações para fortalecer a responsabilização ambiental por desmatamento ilegal na esfera judicial.

<sup>[4]</sup> Almeida, Jeferson, Brito, Brenda e Farias, Hannah. 2022. O Judiciário está punindo desmatadores ilegais na Amazônia? Resultados do programa Amazônia Protege. Belém: Imazon. Disponível em: <https://encurtador.com.br/1Qa14>. Acesso em: 07 out. 2024.

<sup>[5]</sup> Portaria PGR/MPF n.º 1.048, de 12 de dezembro de 2023, atualizou as Portarias PGR/MPF n.º 362, de 20 de abril de 2020 e PGR/MPF n.º 513, de 6 de junho de 2018.

## 2. Metodologia

Coletamos dados da tramitação processual das 3.561 ACPs na Justiça Federal no programa Amazônia Protege. Para isso, utilizamos um serviço que coleta dados processuais dos sistemas da Justiça Federal e Tribunal Regional Federal da 1ª Região<sup>[6]</sup>. Validamos os dados obtidos a partir da consulta aos autos processuais digitais disponibilizados no sistema de Processo Judicial eletrônico (PJe)<sup>[7]</sup> e no sistema de transparência processual do Ministério Público Federal (AptusMPF)<sup>[8]</sup>. Desse total de processos, dez não estavam disponíveis via sistema. Desta forma, consideramos 3.551 casos nesta análise.

Além disso, realizamos busca ativa de processos da comarca de Redenção (PA), cujos autos em primeira instância não estavam digitalizados, mas que possuíam Agravos de Instrumento, um recurso de segundo grau, com tramitação eletrônica. Esse tipo de recurso gera um novo número de processo, o que inviabiliza a identificação pelo software ou busca simples no PJe. Assim, buscamos os números dos novos processos derivados por meio do nome do réu, ano de interposição, classe processual e assunto. Em seguida, validamos os processos originários, que foram digitalizados nos autos dos Agravos.

Por fim, selecionamos para este estudo todos os casos que possuíam decisão em primeira e segunda instância, ou processos nos quais houve declínio de competência para Justiça Estadual, que ocorre quando o juiz entende que não cabe à Justiça Federal o julgamento da demanda. Classificamos esses dois tipos de situação (sentença e declínio) como casos com sentença, para facilitar a comu-

<sup>[6]</sup> Coleta por meio de software realizada pela empresa Juristec+.

<sup>[7]</sup> O PJe é uma plataforma desenvolvida pelo CNJ para a automação do Judiciário, que permite a tramitação de processos exclusivamente por via eletrônica.

<sup>[8]</sup> Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal?servidor=portal>.

nicação dos resultados. Avaliamos os processos com sentenças e recursos disponibilizados no sistema PJe julgados até dezembro de 2023.

Inicialmente, identificamos neste estudo 2.032 sentenças, de acordo com dados da coleta automatizada dos sistemas do Judiciário. Desse total, 1.382 são sentenças adicionais às 650 identificadas em nossa primeira análise, publicada em 2022<sup>[9]</sup>.

Das 650 sentenças avaliadas anteriormente, 10 foram anuladas em primeira instância até dezembro de 2023, sendo cinco procedentes e cinco extintivas. Quatro destas sentenças permaneciam anuladas até essa data, mas outras seis foram substituídas por novas decisões de mérito. Considerando as quatro sentenças anuladas, até dezembro de 2023, utilizamos 2.028 sentenças válidas nesta análise.

Dentre as novas sentenças, 442 foram emitidas até outubro de 2020, mas não foram identificadas na coleta de dados automatizada no estudo publicado em 2022. Os possíveis motivos para esta ausência incluem a migração dos processos do meio físico para o virtual e de ações no sistema antigo do TRF1 para o PJe unificado; registros imprecisos das movimentações processuais no PJe; e falhas de captura do software utilizado para levantamento de dados.

Algumas ACPs envolvem mais de um réu. Quando as sentenças para diferentes réus do mesmo processo tinham o mesmo desfecho, consideramos apenas uma sentença na contagem. Se as sentenças para réus de um mesmo processo tiveram resultados de procedência e improcedência, contabilizamos como casos distintos. As decisões extintivas foram avaliadas apenas quando essa decisão pôs fim ao processo. Nesse sentido, desconsideramos os casos que extinguiram a ação para apenas um dos réus e prosseguiram contra os demais. Também desconsideramos quando, na mesma sentença, extinguiu-se o processo para um ou mais réus e julgou procedente/improcedente para os demais. Nesse caso, só a decisão procedente/improcedente foi avaliada.

Além disso, algumas sentenças foram alteradas ainda em primeira instância com recursos do tipo embargo de declaração. Nesses casos, consideramos o resultado da decisão do embargo para classificar o tipo de sentença.

<sup>[9]</sup> Almeida, Jeferson, Brito, Brenda e Farias, Hannah. 2022. O Judiciário está punindo desmatadores ilegais na Amazônia? Resultados do programa Amazônia Protege. Belém: Imazon. Disponível em: <https://encurtador.com.br/1Qa14>. Acesso em: 07 out. 2024.

Assim, as 2.028 sentenças correspondem a 1.993 processos. Para análise das sentenças, classificamos os casos da seguinte forma:

- i. Procedentes: quando um ou mais pedidos do MPF foram aceitos pela decisão judicial;
- ii. Improcedentes: quando a decisão judicial negou todos os pedidos do MPF após avaliação dos argumentos e provas apresentados;
- iii. Extintas: quando a decisão judicial 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. Declinadas: quando o juiz federal entendeu que o tema deveria ser julgado por um juiz estadual, remetendo os autos para a Justiça Estadual;
- v. TACs: quando um Termo de Ajustamento de Conduta é assinado entre as partes e homologado pelo juiz. Houve dois casos em que foi firmado um Acordo de Não Persecução Cível (ANPC). Trata-se de uma modalidade de solução consensual que surgiu com a Lei n.º 13.964/2019, popularmente conhecida como pacote anticrime, voltada para casos de improbidade administrativa. Para fins de categorização e, tendo em vista a base legal utilizada, consideramos todos os acordos como TACs;
- vi. Anuladas: sentenças anuladas pelo juízo de primeira instância e que aguardam nova sentença.

Além disso, dividimos as sentenças classificadas em dois tipos:

- i. Sentença com réu incerto: 808 ações em que o MPF não conseguiu identificar os responsáveis pelo desmatamento após cruzamento de dados públicos.
- ii. Sentença com réu identificado: 2.743 ações em que o MPF identificou o nome dos réus em banco de dados públicos, em especial: Cadastro Ambiental Rural (CAR); Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) e Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI), ambos do Incra; banco de dados do Programa Terra Legal; e dados de Autos de Infração e Embargos do Ibama. Nesses casos, há o cruzamento de polígonos de imóveis cadastrados nesses sistemas com as imagens de satélite indicando o desmatamento. Dessa forma, é possível atrelar um CPF ou CNPJ à área desmatada.

Avaliamos a duração em dias entre o início do processo e as decisões judiciais em primeira e segunda instâncias e no STJ. Comparamos a duração dos processos com o tempo médio de tramitação de ações de acordo com dois levantamentos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O primeiro considera ações em todas as varas e tribunais da Justiça Federal, além das ações no Superior Tribunal de Justiça<sup>[10]</sup>. O segundo avaliou a duração da fase de conhecimento de ações ambientais no TRF1 em primeira instância no período entre 2020 e 2022, com base em dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud)<sup>[11]</sup>.

Também conduzimos algumas entrevistas com membros do Judiciário para identificar possíveis dificuldades técnicas, logísticas e de pessoal. Foram entrevistados membros das varas de Manaus e Porto Velho, ambas especializadas em matéria ambiental, e de Santarém, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Em seguida, fizemos uma amostragem das sentenças para identificar os principais argumentos e a base legal aceita pelo Judiciário nas decisões em primeira e segunda instâncias. Para isso, dividimos os casos entre réu incerto e réu identificado, e depois por tipo de sentença. Então, determinamos o tamanho da amostragem em cada tipo de sentença para obter um nível de confiança de 95% e margem de erro de 5%<sup>[12]</sup>. Ao todo, avaliamos 71% das 2.028 sentenças. A Tabela 1 indica a quantidade de sentenças avaliadas por tipo de réu e sentença.



<sup>[10]</sup> CNJ, 2022. Justiça em números: 2022 - Brasília. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: jan. 2024.

<sup>[11]</sup> CNJ; FGV, 2023. Judicialização de conflitos socioambientais na Amazônia: impactos de projetos de desenvolvimento. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/06/relatorio-conflitos-socioambientais-220623-2.pdf>. Acesso em: jan. 2024.

<sup>[12]</sup> Para seleção do número de casos, utilizamos a ferramenta disponível em: <https://www.surveysystem.com/sscalc.htm>.

**Tabela 1.** Distribuição das 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal conforme emissão de sentenças válidas e tipo de réu até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege

| Classe de sentença  | Réu incerto |            | Réu identificado |              |
|---------------------|-------------|------------|------------------|--------------|
|                     | Sentenças   | Amostra    | Sentenças        | Amostra      |
| <b>Declinado</b>    | 21          | 21         | 103              | 103          |
| <b>Extinto</b>      | 717         | 372        | 334              | 192          |
| <b>Improcedente</b> | 44          | 38         | 221              | 128          |
| <b>Procedente</b>   | 6           | 6          | 527              | 527          |
| <b>TAC</b>          | 0           | 0          | 55               | 55           |
| <b>TOTAL</b>        | <b>788</b>  | <b>437</b> | <b>1.240</b>     | <b>1.005</b> |

Na análise qualitativa da amostra de sentenças, codificamos os principais argumentos e referências legais utilizados para embasar as decisões judiciais. A partir disso, contabilizamos as justificativas mais usadas pelos juízes. Também avaliamos todas as decisões de recursos em primeira e segunda instâncias, bem como no STJ, julgados até dezembro de 2023. Não havia recursos ao STF até esta última data. Ao todo, avaliamos 305 resultados de recursos em segunda instância, além de 27 decisões no STJ. Finalmente, estimamos o tempo médio em dias corridos de tramitação por fase processual, da seguinte forma:

- i. Primeira instância: data de protocolo da ação judicial até data da sentença (2.028 casos);
- ii. Recurso de revisão da sentença (embargos de declaração): data de protocolo do recurso até decisão judicial (115 casos);
- iii. Segunda instância: data de protocolo do recurso a ser julgado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) até decisão proferida pelos desembargadores. Essa contagem inclui os seguintes tipos de recursos: 982 apelações, 89 agravos de instrumento e 97 remessas necessárias;
- iv. Superior Tribunal de Justiça: data de protocolo do recurso ao STJ até a decisão (32 casos)<sup>[13]</sup>.

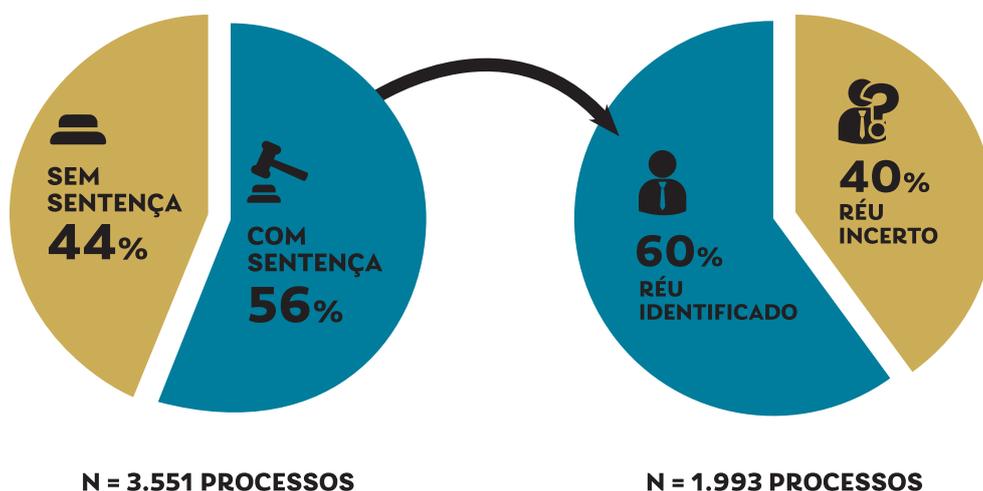
<sup>[13]</sup> Em relação às decisões de recursos, consideramos tanto decisões monocráticas, que são aquelas proferidas por apenas um desembargador ou ministro, quanto colegiadas, denominadas de acórdãos, proferidas por uma turma de magistrados.

## 3. Resultados gerais

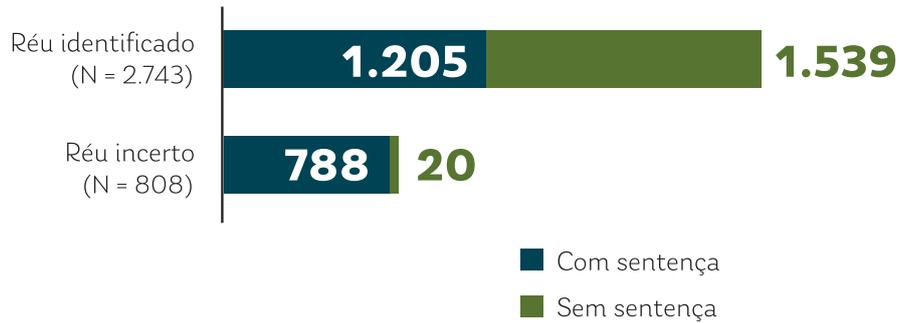
### 3.1. Perfil dos processos

Até dezembro de 2023, 56% dos 3.551 processos analisados neste estudo possuíam sentença em primeira instância, sendo 60% desses casos (1.205 processos) de réu identificado (Figura 1). De fato, a maioria dos processos é de réu identificado, totalizando 2.743 casos. Destes, 44% já foram sentenciados. Dos 808 processos com réu incerto, 97% já possuem decisão em primeira instância (Figura 2).

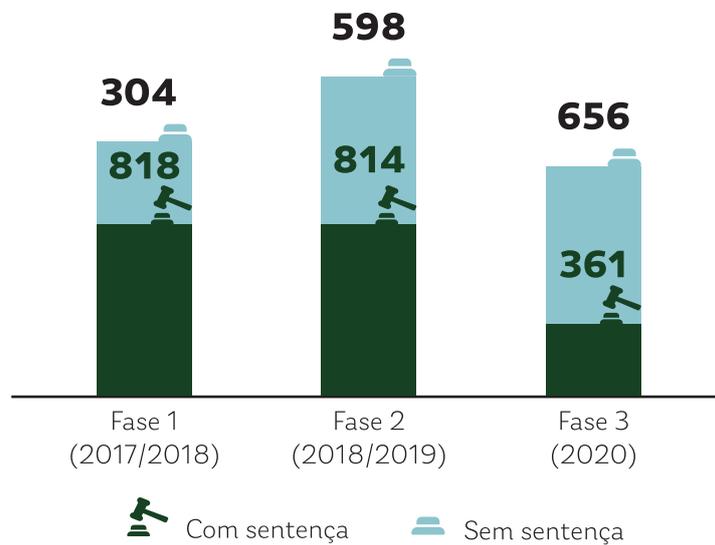
Os 1.993 processos com sentença resultaram em 2.028 decisões utilizadas nesta análise, já que alguns processos possuíam mais de um réu e sentenças diferentes para cada um. As ações sentenciadas abrangiam uma área desmatada de 265.745 hectares. O valor das indenizações pleiteadas pelo MPF nesses casos somou R\$ 4,6 bilhões, mas houve redução nas decisões judiciais, como será abordado adiante. A maioria dos processos sentenciados iniciaram nas fases 2 (anos de 2018 e 2019) e 1 (anos de 2017 e 2018) do programa Amazônia Protege (Figura 3).



**Figura 1.** Distribuição percentual das ações civis públicas contra desmatamento ilegal conforme emissão de sentença e tipo de réu até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege



**Figura 2.** Distribuição das ações civis públicas contra desmatamento ilegal conforme emissão de sentença e tipo de réu até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege (N=3.551)



**Figura 3.** Distribuição das ações civis públicas contra desmatamento ilegal com e sem sentença até dezembro de 2023, por fase do programa Amazônia Protege (N=3.551)

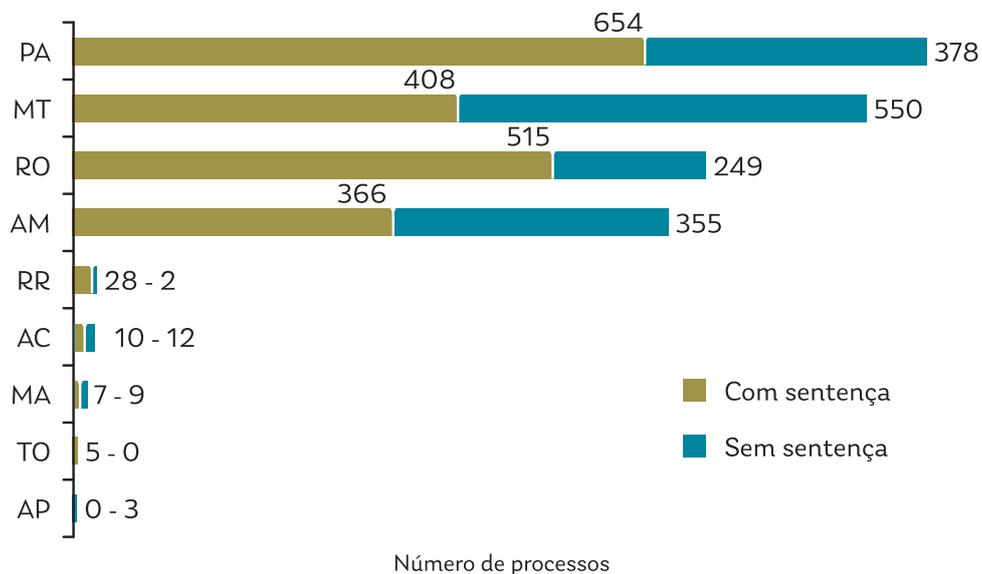
Pará, Mato Grosso, Rondônia e Amazonas concentraram 98% das ACPs e 97% das sentenças emitidas até dezembro de 2023. Dos outros estados da Amazônia legal, o Amapá é o único que ainda não possui casos julgados, apesar de ter apenas três ações (Figura 4).

As três comarcas com maior número de processos também possuem a maioria das sentenças: Porto Velho (RO), com 475 sentenças; Manaus (AM), com 366 sentenças; e Juína (MT), com 190 sentenças (Figura 5). Juntas, estas

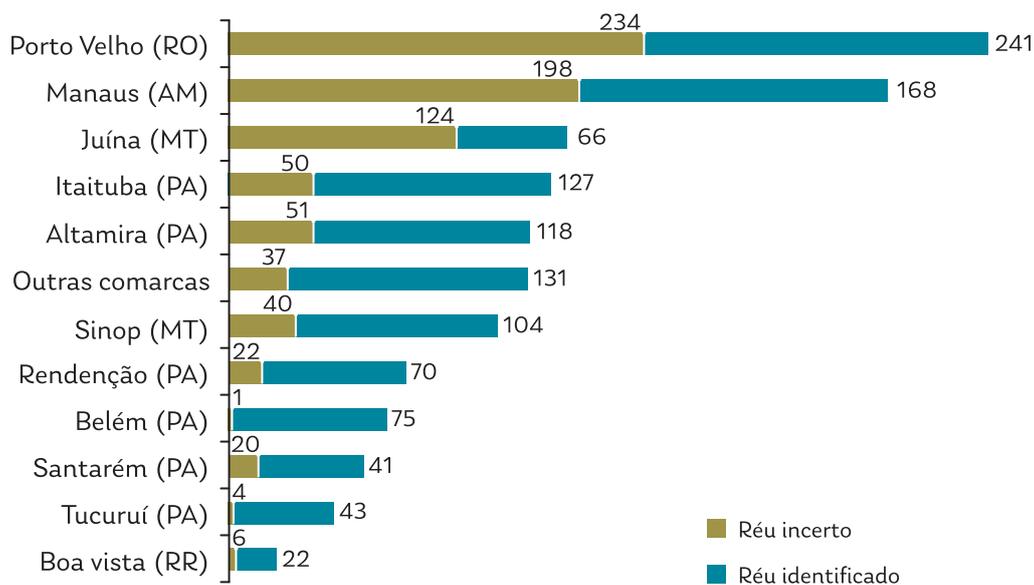
três comarcas concentram 51% das sentenças já proferidas até dezembro de 2023, sendo a maioria delas em processos de réu incerto (Figura 5). Porto Velho também se destaca, tendo julgado 69% das ACPs que possui em tramitação, enquanto Manaus e Juína julgaram metade das ações: 51% e 45%, respectivamente (Apêndice 1).

Um ponto de atenção é que a maior quantidade de sentenças em uma determinada comarca não significa sucesso na responsabilização do desmatamento. Nas três comarcas destacadas acima, predominaram sentenças que extinguíram os processos sem julgamento de mérito, ou seja, sem responsabilização (Apêndice 2).

Se considerarmos a proporção de processos já sentenciados por comarca, o destaque fica para cinco que possuem de um a cinco processos, com 100% das ACPs julgadas: Araguaína (TO), Castanhal (PA), Gurupi (TO), Palmas (TO) e São Luís (MA) (Apêndice 1). Destacamos também comarcas que já julgaram pelo menos 70% das ACPs que possuem tramitando: i) Boa Vista (RR) com 93% de 30 ACPs; ii) Santarém (PA) com 88% de 69 ACPs; iii) Marabá (PA) com 79% de 24 ACPs; iv) Itaituba (PA) com 78% de 228 ACPs; v) Paragominas (PA) com 71% das 17 ACPs; e vi) Belém (PA) com 70% de 108 ACPs julgadas (Apêndice 1).



**Figura 4.** Quantidade de processos com e sem sentença até dezembro de 2023, por estado da Amazônia Legal, no âmbito do programa Amazônia Protege



**Figura 5.** Número de processos sentenciados até dezembro de 2023, por comarca e por tipo de réu, no âmbito do programa Amazônia Protege (N=1.993)

## 3.2. Resultados das sentenças e recursos

### 3.2.1. SENTENÇAS

Das 2.028 sentenças identificadas até dezembro de 2023, os juízes extinguiram 52% dos processos sem resolução do mérito (1.051 casos) (Figuras 6 e 7). Nesses processos os juízes entenderam que o MPF não apresentou os elementos essenciais para a tramitação da ação. A maioria dessas sentenças extintivas (717 casos) era de processos com réu incerto (Figura 7) e ocorreram até outubro de 2020, quando ainda não havia decisão do STJ pela validade e continuidade deste tipo de ação (Figura 8). As ACPs extintas abrangiam 141.242 hectares desmatados, com média de 139 hectares por sentença, considerando as sentenças em que essa informação estava disponível<sup>[14]</sup> (Figuras 9 e 10). Nesses casos, o MPF poderia ingressar com uma nova ação sobre o mesmo fato, desde que com informações complementares, ou ainda, recorrer da decisão de extinção.

<sup>[14]</sup> Não encontramos informações sobre área desmatada em 15 casos, sendo 14 na comarca de Juína (MT), pois os documentos com esse dado não estavam disponíveis nos sistemas acessados.



Em 26% das sentenças os juízes acataram um ou mais pedidos do MPF em primeira instância (casos procedentes), somando 533 decisões (Figuras 6 e 7). Verificamos que a maioria destas decisões favoráveis (449 casos) ocorreu após outubro de 2020, data de corte de nossa primeira análise publicada (Figura 8). O destaque é para 2023, quando houve 241 sentenças procedentes. Essas ACPs envolviam 57.751 hectares desmatados, com média de 108 hectares por sentença, desvio padrão de 138 hectares, com mínimo de 0,04 e máximo de 1.270 hectares, considerando as sentenças em que essa informação estava disponível (Figuras 9 e 10). Apesar do programa Amazônia Protege priorizar desmatamentos de no mínimo 60 hectares, há sentenças com áreas inferiores, pois correspondem à porção do polígono de desmatamento indicada pelo sistema Prodes sobreposta com informação de um responsável. Por exemplo, um desmatamento de 60 hectares pode ter sobreposição de mais de um Cadastro Ambiental Rural, então o MPF indica qual seria a porção do desmatamento de responsabilidade de cada réu.

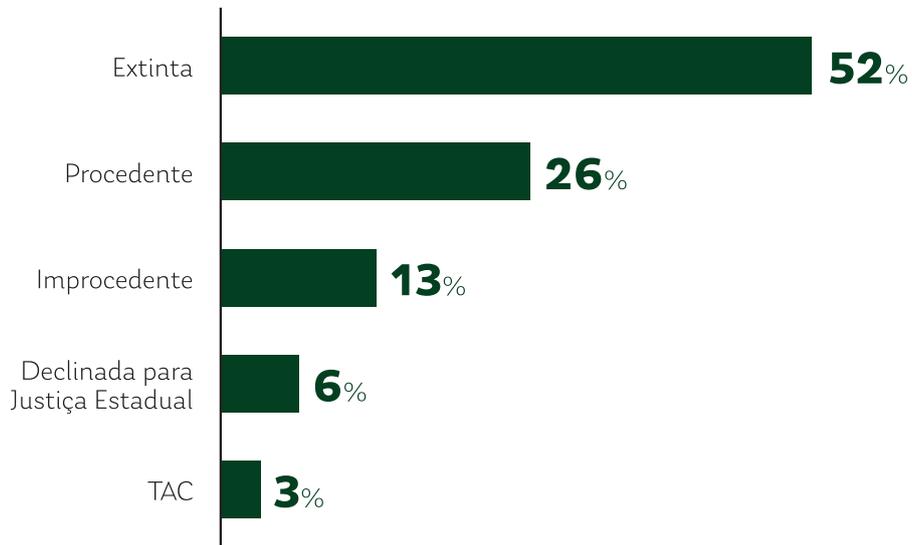
Também identificamos 3% de processos com homologação de Termo de Ajustamento de Conduta (55 casos) (Figuras 6 e 7), sendo a maioria (47) após outubro de 2020 (Figura 8). Os acordos abrangeram 4.754 hectares desmatados, média de 86 hectares por sentença, desvio padrão de 91 hectares, com mínimo de 1 e máximo de 540 hectares (Figuras 9 e 10).

Outros 13% das decisões (265 casos) foram de sentenças improcedentes, em que os juízes negaram todos os pedidos do MPF (Figuras 6 e 7). A maioria delas (243 casos) foi emitida após outubro de 2020 (Figura 8). A área total desmatada nesses casos foi de 38.683 hectares, com média de 146 hectares por sentença, desvio padrão de 185 hectares, com mínimo de 0,32 e máximo de 2.180 hectares, considerando as sentenças em que essa informação estava disponível (Figuras 9 e 10).

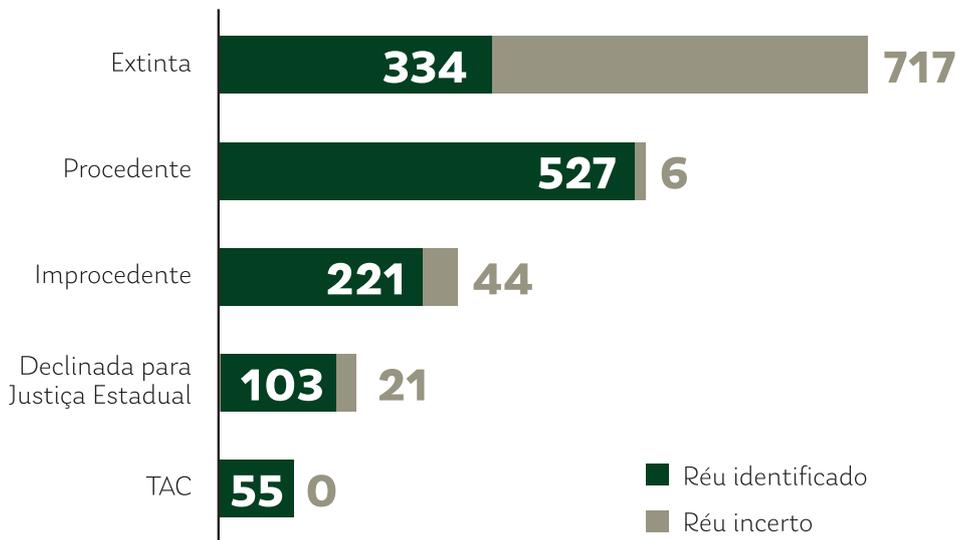
Por fim, 6% das decisões (124 casos) determinaram o envio da ação para julgamento pela Justiça Estadual, pois os juízes avaliaram não haver elementos que justificassem seu julgamento pela Justiça Federal (Figuras 6 e 7). As ações somavam uma área de 23.316 hectares, com média de 193 hectares por sentença, desvio padrão de 245 hectares, com mínimo de 0,6 e máximo de 1.431 hectares segundo dados disponíveis nas sentenças (Figuras 9 e 10).



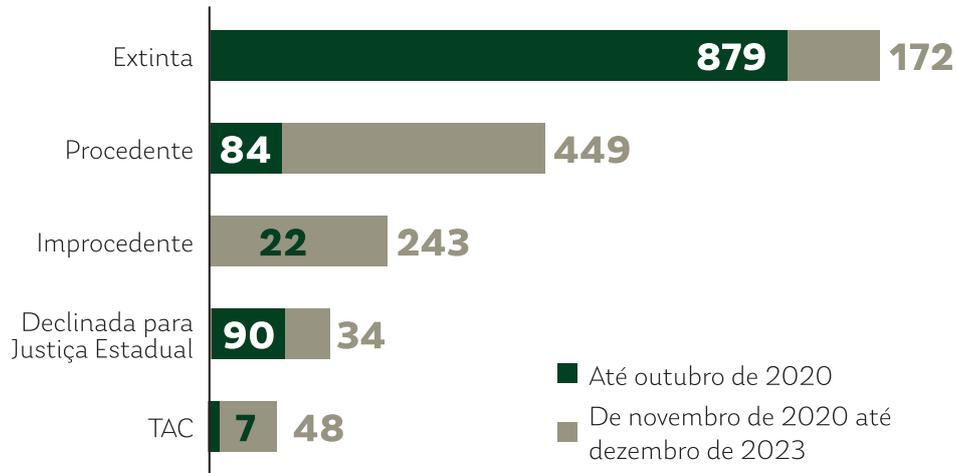
Parte dessas sentenças de primeira instância foi modificada após julgamento de recursos apresentados. O resultado de tais alterações é objeto da próxima seção.



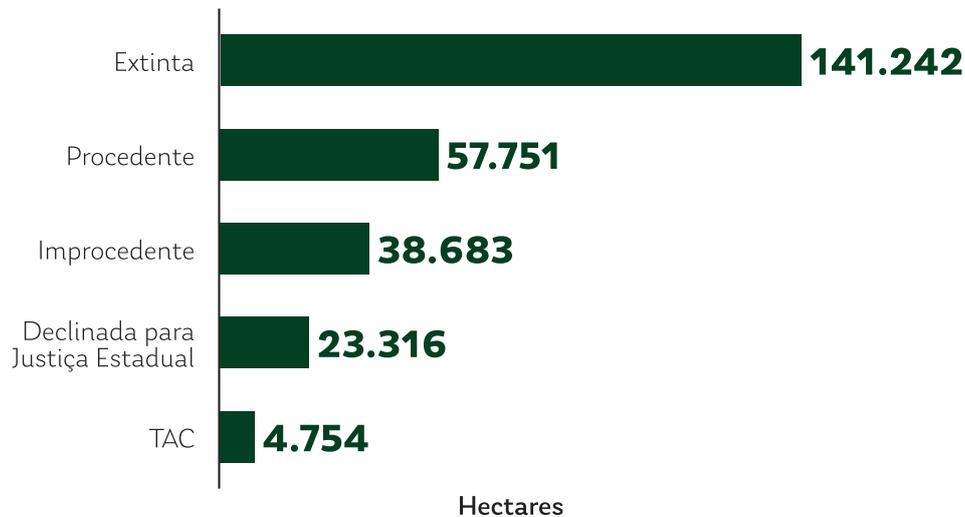
**Figura 6.** Distribuição percentual, por tipo de sentença, em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege



**Figura 7.** Distribuição, por tipo de sentença e de réu, em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege



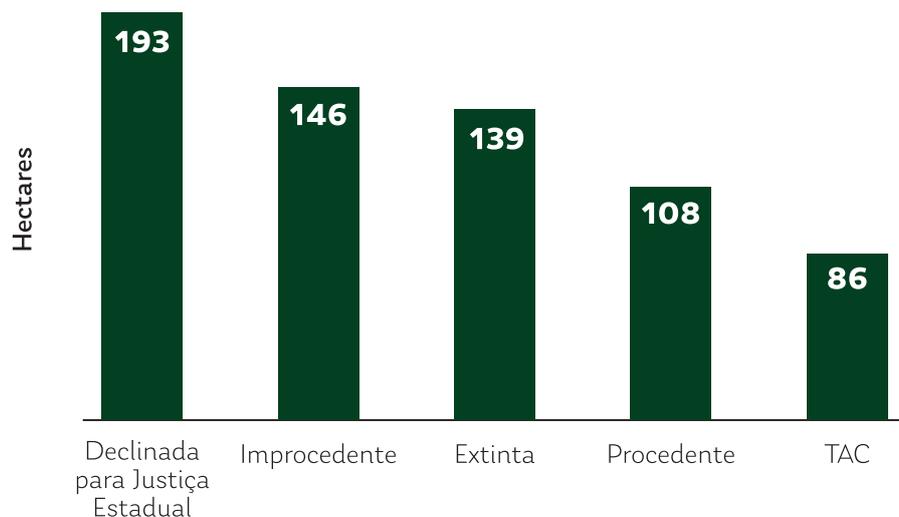
**Figura 8.** Distribuição, por tipo de sentença e período de publicação, em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege



**Figura 9.** Área desmatada (ha) em 1.988 ações civis públicas contra desmatamento ilegal com sentença até dezembro de 2023, por tipo de sentença, no âmbito do programa Amazônia Protege<sup>[15]</sup>

<sup>[15]</sup> Em 40 casos, os documentos com esses dados não estavam disponíveis nos sistemas consultados para esta pesquisa, especialmente nas comarcas de Juína (MT) (35 casos), Redenção (PA) (3 casos) e Barra do Garças (MT) (2 casos). Todos os processos iniciaram na Fase 1 do programa e não migraram para o PJe.





**Figura 10.** Média da área desmatada (ha) por processo em 1.988 ações civis públicas contra desmatamento ilegal com sentença até dezembro de 2023, por tipo de sentença, no âmbito do programa Amazônia Protege

#### **a. Sentenças com recursos**

Do total de 2.028 sentenças, verificamos 59% (1.202) com pelo menos um recurso apresentado para alterar decisão. Destes, 116 processos tinham recursos para julgamento em primeira instância denominados embargos de declaração. Cerca de 81 destes recursos foram julgados até dezembro de 2023, o que levou 156 dias em média, totalizando aproximadamente 5 meses.

Computamos 1.168 sentenças com recursos para segunda instância. A maioria (73%) ainda aguardava decisão até dezembro de 2023. Os autores de tais recursos foram o MPF (53%), a Advocacia Geral da União (AGU) representando o Ibama (43%) ou ICMBio (2%), e os réus (8%).<sup>[16]</sup> A soma das porcentagens é superior a 100% pela presença de um ou mais recursos em um único processo. Além disso, embora houvesse casos de mais de um réu interpor apelação no mesmo processo, consideramos apenas um réu para fins de contagem quando o recurso movido derivasse da mesma sentença.

Por fim, 8% dos recursos não possuíam autores, pois são recursos chamados de remessa necessária, que são enviados para revisão judicial em segunda instância quando há decisão contra a União, suas respectivas autarquias ou fundações de direito público.<sup>[17]</sup>

<sup>[16]</sup> Consideramos apenas apelações e agravos de instrumento.

<sup>[17]</sup> Art. 496 do Código de Processo Civil e art. 19 da Lei n.º 4.717/1965 (Lei da Ação Popular).



Verificamos 305 recursos com decisão em segunda instância. Dois foram considerados prejudicados, pois contestavam decisões interlocutórias, feitas antes das sentenças, mas perderam a finalidade quando a sentença foi proferida<sup>[18]</sup>. Dos 303 recursos em segunda instância em que houve julgamento de mérito, 65% (196) foram a favor do MPF ou Ibama. Destas 196 decisões favoráveis, 166 casos determinaram a viabilidade das ações de réu incerto, que haviam sido extintas nas sentenças em primeira instância. Este dado representa uma mudança no padrão de julgamento no TRF1 sobre ACPs ambientais contra réus incertos. Na primeira análise sobre as ações do Amazônia Protege, publicada pelo Imazon em 2022, os recursos julgados em segunda instância até fevereiro de 2021 mantinham a extinção do processo sem julgamento de mérito por entender que essas ações não possuíam elementos essenciais para a tramitação do processo<sup>[19]</sup>. Tal mudança ocorreu principalmente após entendimento do STJ sobre viabilidade de ações de réus incertos.<sup>[20]</sup>

Dos recursos em segunda instância com decisões desfavoráveis ao MPF (107 casos), 62% foram decididos entre 2018 e 2020, quando predominava o entendimento de que processos contra réu incerto deveriam ser extintos (56 casos), ou que as provas de desmatamento obtidas de forma remota não seriam suficientes para responsabilizar o réu, ainda que identificado (8 casos). Houve dois casos de remessas necessárias que mantiveram sentenças de improcedência.

Se considerarmos o resultado dos recursos em segunda instância que reformaram sentenças, a situação das decisões alterou com o aumento de 20% das sentenças procedentes, que passam a ser 640. Tais sentenças somam um valor total de R\$ 250,6 milhões em indenizações devidas por dano material e moral ambiental. Houve diminuição de 18% das sentenças extintivas, que passam a ser 860 (Figura 11). Assim, as sentenças extintas ainda são a maioria, mas reduzem de 52% para 42%, enquanto as procedentes passam para 32% (Figura 12). Quatro destas sentenças procedentes estavam em fase de cumprimento até dezembro de 2023. Após o julgamento de recursos também surgiram 68 sentenças anuladas, nas quais ainda não houve nova sentença.

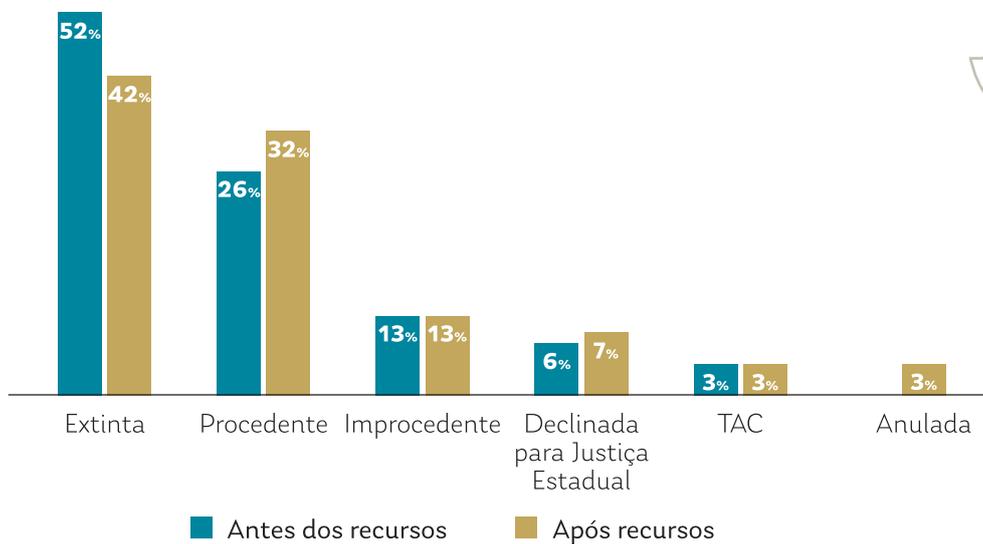
<sup>[18]</sup> Por exemplo, a Apelação n.º 1000298-71.2019.4.01.3903 não foi julgada favorável ao MPF, pois perdeu objeto em virtude de anulação da sentença pelo próprio juízo ao identificar uma nulidade na citação por edital.

<sup>[19]</sup> Almeida, Jeferson, Brito, Brenda e Farias, Hannah. 2022. O Judiciário está punindo desmatadores ilegais na Amazônia? Resultados do programa Amazônia Protege. Belém: Imazon. Disponível em: <https://encurtador.com.br/1Qa14>. Acesso em: 07 out. 2024.

<sup>[20]</sup> 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, 2ª 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](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2006583&num_registro=202001021941&data=20201214&formato=PDF). Acesso em: 12 jan. 2024



**Figura 11.** Mudanças em sentenças em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal após julgamento de recursos até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege



**Figura 12.** Distribuição percentual, por tipo de sentença, em 2.028 ações civis públicas contra desmatamento ilegal antes e depois do julgamento de recursos até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege

No STJ, identificamos 32 recursos, todos visando manter a tramitação de ACPs de ações com réus incertos. Desse total, 27 já possuíam decisão final, sendo 11 desfavoráveis por questões processuais (Figura 13), como perda de prazo e ausência de requisitos necessários para recebimento de recursos no tribunal. Em outros 16 recursos, os ministros do STJ decidiram de forma favorável ao MPF, determinando a validade das ACPs por réu incerto e o retorno de tais processos à primeira instância para tramitação.



**Figura 13.** Número de recursos com mérito julgados até dezembro de 2023 contra e a favor do Ministério Público Federal, no âmbito do programa Amazônia Protege

### **a.1. Declínios de competência para a Justiça Estadual**

As decisões que determinaram o julgamento dos processos da Justiça Federal para a Justiça Estadual se concentraram em apenas três comarcas, com destaque para a subseção de Redenção (PA) (78 casos), seguida por Altamira (PA) (35 casos) e Porto Velho (RO) (11 casos). A justificativa utilizada para declinar esses processos se baseou principalmente no entendimento que a presença do MPF e/ou do Ibama/ICMBio no polo ativo da ação seria insuficiente para justificar o julgamento pela Justiça Federal. Outro motivo do envio à Justiça Estadual foi a sobreposição da área desmatada com Unidade de Conservação estadual, o que ocorreu em 78 desses casos.<sup>[21]</sup>

Verificamos também uma possível mudança no julgamento de recursos em casos declinados para julgamento na Justiça Estadual. Até fevereiro de 2021, havíamos identificado cerca de 21 Agravos de Instrumento contra

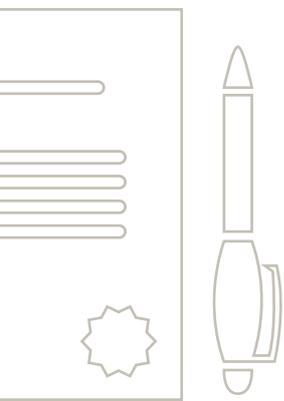
<sup>[21]</sup> Entre as sobreposições observadas estavam 70 casos na Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu, no estado do Pará, e as demais no estado de Rondônia: Reserva Extrativista Jaci-Paraná (4 casos), Parque Estadual de Guajará Mirim (2 casos), Floresta Extrativista Rio Preto-Jacundá (1 caso) e Área de Proteção Ambiental Rio Pardo (1 caso).

essas decisões. Por serem autos físicos, não conseguimos acesso ao conteúdo total e só possuímos a informação de que as decisões de declínio haviam sido mantidas pelo juízo de primeiro grau, conforme movimentações processuais disponibilizadas pelo TRF1.

Porém, até dezembro de 2023, com a migração para o PJe e busca ativa dos processos, identificamos 77 agravos de instrumento no total, movidos pelo Ibama. Em 29 deles houve julgamento para suspender as decisões que declinaram a competência para a Justiça Estadual e que ainda negavam o ingresso do Ibama como parte nas ações. Todos esses casos já estavam na comarca estadual de São Félix do Xingu. Após essa decisão, os processos estão retornando à vara federal de Redenção para julgamento em primeira instância.

Ainda é necessário que a decisão de retorno à Justiça Federal seja confirmada pela Turma do TRF1, composta por desembargadores, que pode manter ou modificar essa interpretação. Apenas um caso já foi apreciado pelo Tribunal, que julgou favorável o recurso do Ibama e confirmou a legitimidade da autarquia para propor as ações civis públicas, mantendo a ação sob competência da Justiça Federal.<sup>[22]</sup> Nos demais casos, a tendência é que sigam o mesmo entendimento colegiado.

<sup>[22]</sup> Agravo de Instrumento n.º 1026269-64.2018.4.01.0000/TRF1. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DANO AMBIENTAL. PROJETO AMAZÔNIA PROTEGE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO IBAMA. VERIFICADA. DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA EM FAVOR DA JUSTIÇA ESTADUAL. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AGRAVO PROVIDO. 1. Agravo de instrumento interposto pelo IBAMA contra decisão do Juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Redenção, que declinou da competência para processar a ação em favor da Justiça Estadual. 2. Na origem, foi ajuizada ação civil pública com fundamento no "Projeto Amazônia Protege", na qual se pretende a recomposição da área degradada e indenização pelo dano material e dano moral difuso, decorrentes do desmatamento ambiental. 3. O IBAMA, por possuir natureza constitutiva de autarquia federal, vinculada à União, cuja atribuição precípua é promover a defesa do meio ambiente, possui legitimidade para integrar o polo ativo da presente ação civil pública. Nessa linha: "O Ibama tem legitimidade para propor Ação Civil Pública que busca reparar danos ao meio ambiente, sobretudo quando afetem bem da União, sendo que a legitimação ativa resulta do disposto no art. 5º, IV, da Lei 7.347/1985, com redação dada pela Lei 11.448/2007, que conferiu, expressamente, às autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista atribuição jurídica para ajuizar Ação Civil Pública" (REsp n.º 1.793.931/CE, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 09/02/2021, DJe de 17/12/2021). 4. Ao ser reconhecida a legitimidade ad causam do IBAMA para integrar a presente ação civil pública, por consequência lógica, reconhece-se a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento da demanda, por força do artigo 109, inciso I da Constituição Federal. 5. Agravo de instrumento provido.

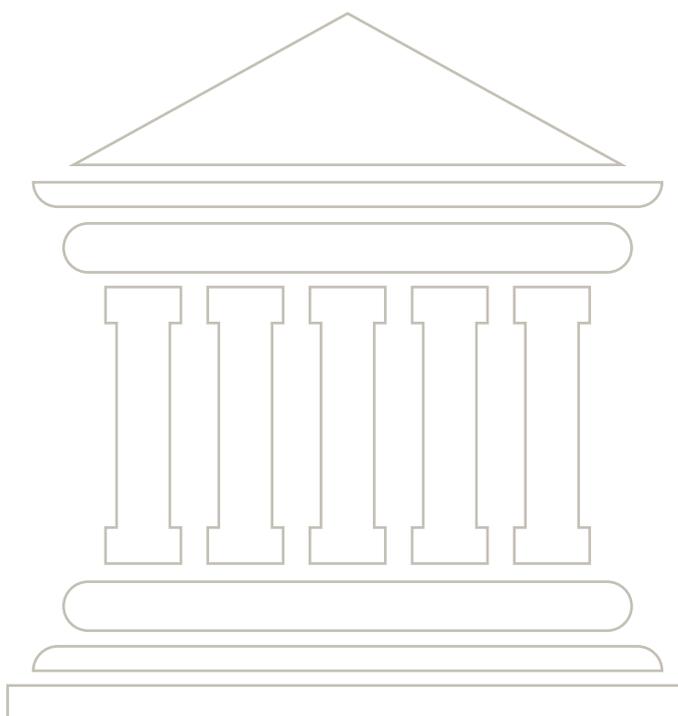


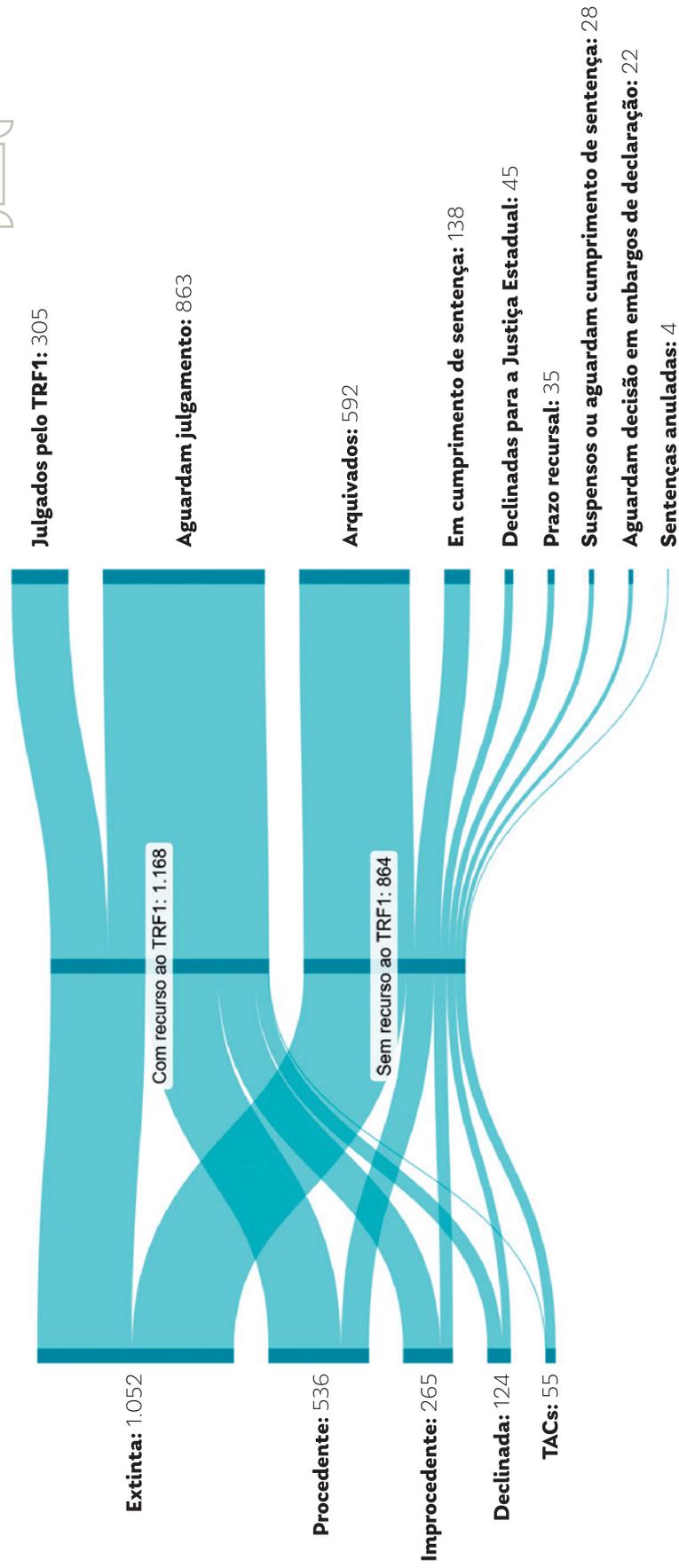
## **b. Sentenças sem recursos**

A maioria dos processos sem recursos (592 ou 69%) já estava arquivada (Figura 14). Nos casos arquivados que foram extintos sem julgamento de mérito, o MPF poderá reingressar com a ação desde que ofereça informações adicionais, como a identificação dos réus. Observamos ainda que, em 16% dos casos sem sentença, iniciou-se o cumprimento da sentença no prazo desta análise, envolvendo 84 condenações e 54 acordos, que somavam R\$ 652,3 mil em sanções.

Verificamos ainda que 5% dos casos (45) foram enviados para julgamento na Justiça Estadual, sem a apresentação de recursos, ou seja, foram declinados (Figura 14). Outros 2% aguardavam decisões sobre embargos de declaração em primeira instância. Havia ainda 3% dos casos (28), todos procedentes, que não possuíam recurso, mas estavam suspensos ou aguardando a fase de cumprimento da sentença. Além disso, quatro casos tiveram sentença anulada e voltaram a tramitar em primeira instância, sem ainda ter sido publicada uma nova decisão (Figura 14).

Finalmente, havia 35 casos com sentenças proferidas próximo à data de corte desta pesquisa, que ainda não possuíam recursos, mas se encontravam dentro do prazo recursal para tanto. Ou seja, é possível que algumas dessas sentenças possuam recursos em análises futuras.





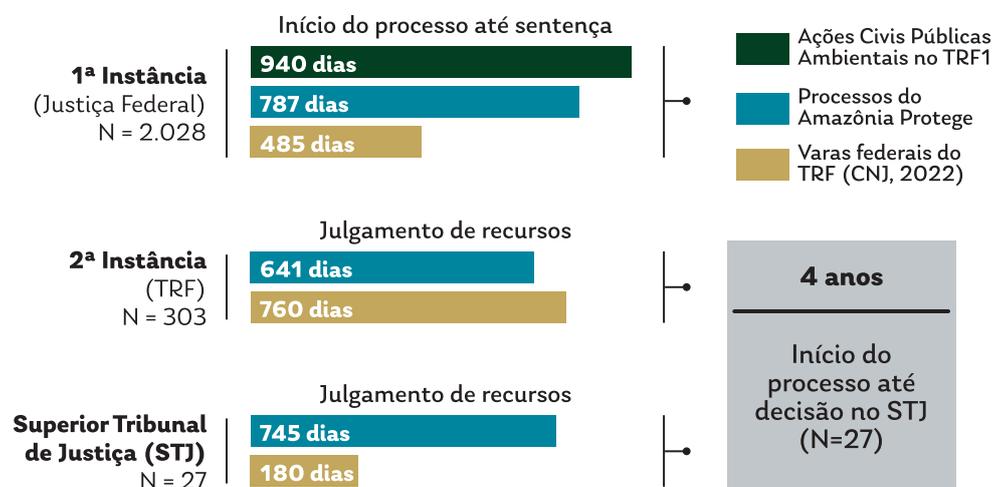
**Figura 14.** Distribuição, por fase processual, de 2.032 sentenças em ações civis públicas contra desmatamento ilegal publicadas até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege

### 3.2.2. DURAÇÃO DOS PROCESSOS COM SENTENÇA

O período médio entre o início dos processos e a emissão das 2.028 sentenças analisadas foi de 787 dias (Figura 15). Tal duração é 1,6 vezes maior à relatada pelo CNJ em todas as ações em varas federais do TRF1 em 2021. Por outro lado, é 1,2 vezes inferior à duração média de ações ambientais no mesmo tribunal, que correspondeu a 940 dias entre 2020 e 2022.

Os 303 recursos julgados em segunda instância pelo TRF1 tiveram duração média de 641 dias entre a apresentação do recurso e a decisão dos desembargadores (Figura 15). Essa duração foi menor que a média de 760 dias (2,1 anos) para julgamento de recursos nos tribunais federais.

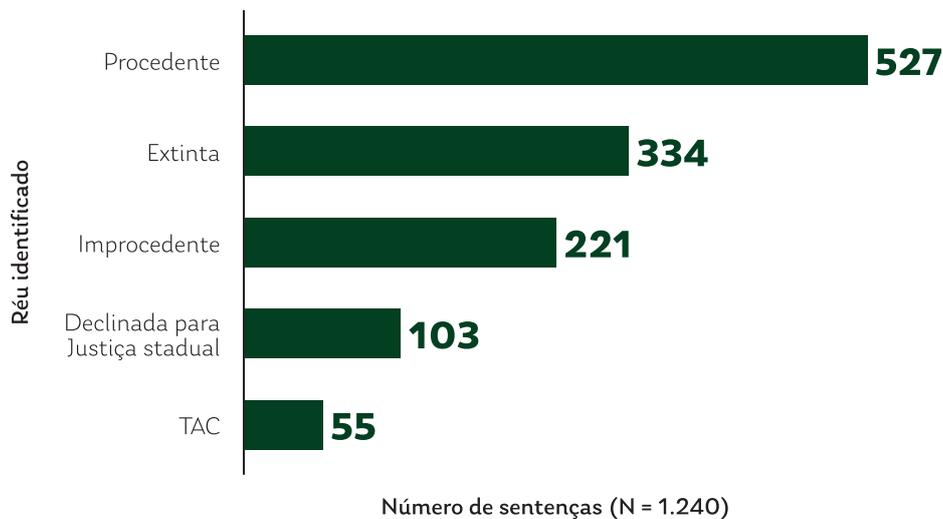
Já no STJ, os 27 recursos foram julgados em um prazo médio de 745 dias, acima dos 180 dias em média para decisão recursal neste tribunal. Nesses 27 casos, o período total entre o protocolo da ação em primeira instância até a decisão no STJ foi de 4 anos (1.485 dias) (Figura 15). O levantamento do CNJ sobre ACPs ambientais não possui dado de julgamento de recursos pelo TRF1 em segunda instância e no STJ para comparação.



**Figura 15.** Duração média (em dias) nas fases processuais concluídas de 2.028 ações civis públicas sentenciadas contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege em comparação ao tempo observado pelo CNJ nas varas federais em 2021 e ações ambientais no TRF1 entre 2020 e 2022

### 3.2.3. RESULTADOS DAS AÇÕES COM RÉUS IDENTIFICADOS

Considerando as 1.240 sentenças de ações com réus identificados, a maioria (43% ou 527 sentenças) obteve sucesso em primeira instância, resultando em sentenças procedentes, além de 4% dos casos em que foi firmado acordo (55 sentenças). No entanto, 27% das sentenças foram extintas (334 casos) e 18% julgadas improcedentes (221 casos). Outros 103 casos (8%) foram declinados para julgamento na Justiça Estadual (Figura 16).

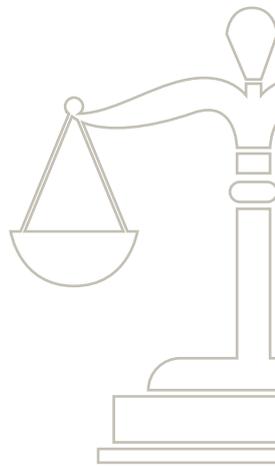


**Figura 16.** Número de sentenças com réus identificados, por tipo de sentença, até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege

Apresentamos a seguir mais informações sobre esses desfechos de casos com réus identificados.

#### a. Casos extintos e improcedentes

Avaliamos a fundamentação legal de 192 (57%) das 334 sentenças com extinção de processos com réu identificado. Verificamos que em 51% (97 casos) a decisão judicial foi motivada pela ausência da cópia do documento de Cadastro Ambiental Rural (CAR), do certificado de inscrição do imóvel no sistema do Incra (Sigef) ou outro documento para atestar a autoria do desmatamento na área (Figura 17). Em 28% dos casos os juízes extinguíram a ação por ausência de auto de infração ou termo de embargo do órgão ambiental, entendendo que estes seriam elementos necessários à propositura da ação.

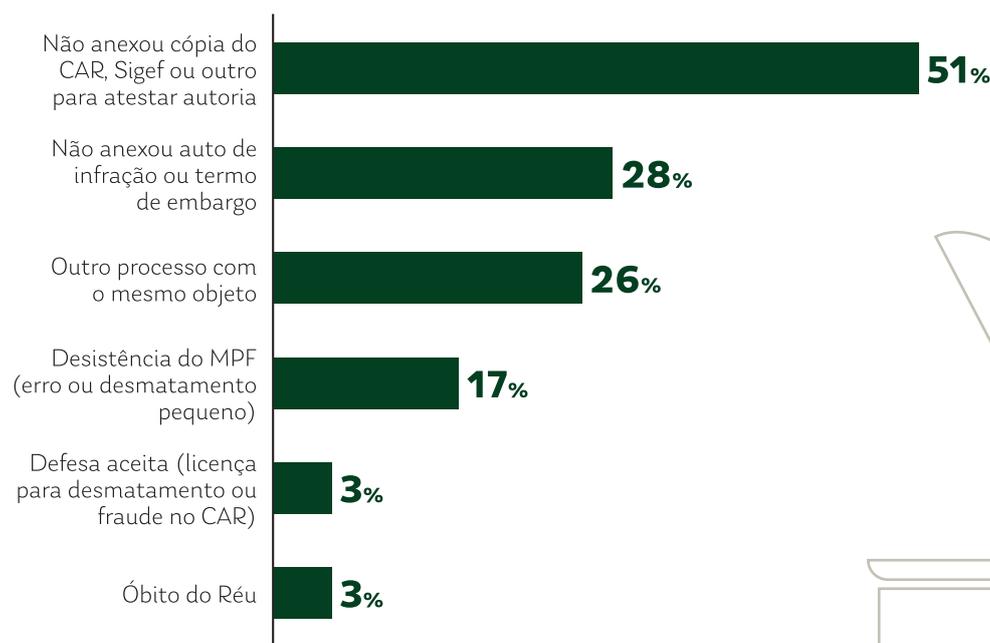


Em outros 26% dos processos, a extinção ocorreu pela existência de outro processo com o mesmo objeto em andamento ou já julgado.<sup>[23]</sup>

Houve ainda 17% de casos extintos a pedido do MPF, em sua maioria devido a erro na identificação do réu (Figura 17). A maior parte se tratava de ações relacionadas a uma área de projeto de assentamento com desmatamento em diferentes lotes, mas ajuizadas incorretamente em nome de um mesmo réu. Em outro caso, o MPF desistiu da ação pelo tamanho pequeno da área desmatada (2,75 hectares).

Em outros 3% extintos, os juízes aceitaram a defesa dos réus, que apresentaram licença ambiental para o desmatamento ou alegaram uma fraude atribuindo CAR em nome do réu. Por fim, em 3% das ações foi constatado o óbito do réu (5 casos).

A soma excede 100%, pois uma sentença pode conter mais de um argumento que levou ao seu resultado.



**Figura 17.** Principais motivos para extinção da ação sem julgamento de mérito em 192 sentenças contra desmatamento ilegal determinadas até dezembro de 2023 com réu identificado, no âmbito do programa Amazônia Protege

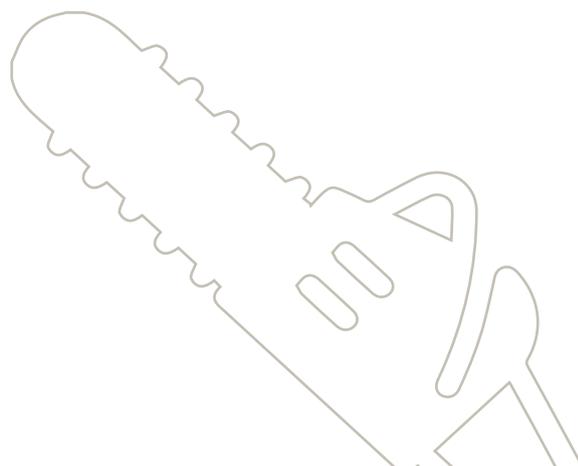
<sup>[23]</sup> Nesta categoria incluímos situações de litispendência, prevista no art. 337, §§1º e 2º do Código de Processo Civil (CPC) e de coisa julgada, no art. 502, do CPC.

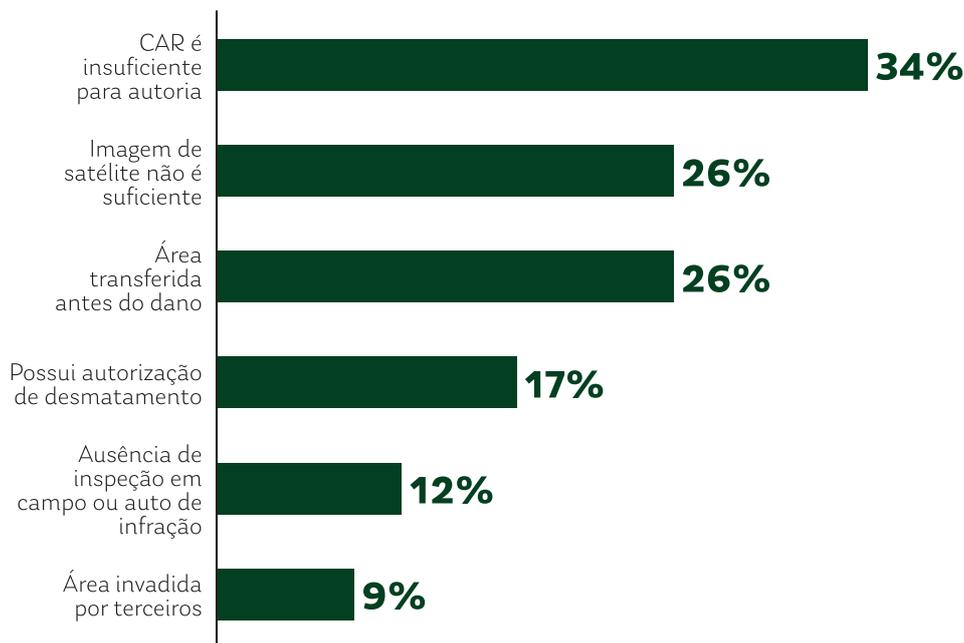
Considerando a alta incidência de extinções nas sentenças das ações com réu identificado, o MPF ingressou com pelo menos 151 recursos nesses casos, sendo 26 já julgados até dezembro de 2023. Em 12 decisões, houve a manutenção das sentenças de extinção. Essas decisões desfavoráveis ao MPF ocorreram principalmente até meados de 2020. Já as outras 14 decisões determinaram a continuidade do processo ao invés de sua extinção. A maioria dessas decisões são mais recentes, após junho de 2020, e reforçam que as provas apresentadas pelo MPF são suficientes para identificar os réus. Ou seja, há validade da identificação dos réus por meio do cruzamento de banco de dados de imóveis rurais e áreas desmatadas.

Apesar disso, os 14 processos que tiveram suas decisões extintivas anuladas podem não resultar em responsabilização. Todos já retornaram à primeira instância e quatro deles, na subseção de Belém, resultaram em sentenças de improcedência. Ou seja, na prática, não houve punição dos réus. Em todos, o juiz em primeira instância considerou insuficiente as provas apresentadas pelo MPF. Um desses quatro processos foi arquivado e nos outros três o MPF recorreu novamente ao TRF1.

Em relação às 221 sentenças improcedentes com réu identificado, avaliamos a fundamentação legal de 63% delas (140 casos) e identificamos seis principais argumentos que levaram a esse desfecho (Figura 18). Em 34%, os magistrados indicaram que o uso de dados do CAR ou de outro cadastro público seria insuficiente para comprovar autoria do desmatamento. Em outros 26%, justificaram que o laudo produzido por meio de imagem de satélite era insuficiente como prova. Nesse mesmo sentido, 12% dos casos explicaram que seria necessária uma vistoria em campo para verificação da autoria (Figura 18).

Houve ainda ações indeferidas por acolhimento dos argumentos da defesa. Em 26% das sentenças, os réus comprovaram que o imóvel fora transferido para outro responsável antes do dano ambiental. Além disso, em 17%, apresentaram autorização de desmatamento concedida por órgão estadual de meio ambiente. Finalmente, 9% dos casos foram indeferidos após demonstração de que o imóvel fora invadido por terceiros que teriam provocado o desmatamento ilegal.





**Figura 18.** Principais motivos para julgamento improcedente em 140 sentenças contra desmatamento ilegal com réu identificado determinadas até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege

Nos 221 casos improcedentes, verificamos a existência de 157 recursos para segunda instância, entre apelações (103 recursos) e remessas necessárias (54 recursos), com 23 julgados até dezembro de 2023. Apenas um caso foi julgado favoravelmente ao MPF<sup>[24]</sup> e outros 22 mantiveram a decisão de improcedência. Cabe ressaltar que todos os 23 recursos julgados eram remessas necessárias, ou seja, não houve a apresentação de argumentos por parte do MPF ou da AGU. Nesses casos, apenas a sentença foi reexaminada pelos desembargadores por uma exigência legal e mantida na maioria dos casos.

<sup>[24]</sup> O único Acórdão favorável ao MPF, além de anular a sentença improcedente, determinou a realização de prova pericial pelo juízo de primeiro grau. A justificativa utilizada pelos desembargadores é de que o magistrado de primeira instância considerou insuficiente o laudo apresentado pela parte autora e julgou antecipadamente o processo. Porém, deveria ter determinado a vistoria da área em que se questiona o desmatamento. O réu tentou sem sucesso modificar essa decisão do TRF1 com novo recurso ao próprio Tribunal e aguarda decisão de um segundo recurso ao STJ (Apelação n.º 1004668-66.2018.4.01.3600/JFMT).

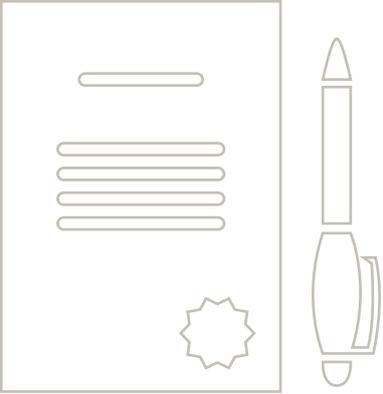
## b. Casos procedentes

Houve 527 casos em que o juiz em primeira instância determinou o réu como responsável pelo desmatamento, nos quais identificamos as seguintes sanções aplicadas:

- i. Recuperação da área degradada em 519 casos, somando 56.532 hectares. Em 509 deles o juiz definiu a entrega de Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) ou projeto de reflorestamento. Um PRAD ou PRADA é um instrumento elaborado por um profissional técnico habilitado que orienta a execução de recuperação de uma área degradada através de recomposição ou compensação. Esse instrumento deve conter cronograma de obras e serviços, além de observar as características da área e detalhamento das técnicas e ações a serem adotadas, com previsão de custos e insumos;<sup>[25]</sup>
- ii. Pagamento de indenização por dano material ambiental determinado em 44% dos casos (236 casos) e totalizando R\$ 136,8 milhões. Houve ainda 37% de sentenças (198 casos) em que os juízes determinaram pagamento de dano material apenas se o réu não cumprir a obrigação de recuperar a área desmatada ou for constatado tecnicamente que não há viabilidade para isso;<sup>[26]</sup>
- iii. Pagamento de indenização por dano moral, definida em 28% dos processos (150 casos), somando R\$ 36,5 milhões;
- iv. Obrigação de não fazer ou se abster de realizar quaisquer atividades na área desmatada, para que ocorra sua regeneração natural (194 casos);
- v. Autorização aos órgãos de controle e fiscalização para imediata apreensão, retirada e destruição de qualquer bem móvel ou imóvel existente na área, que estejam impedindo a regeneração natural da floresta ilegalmente desmatada (146 casos);
- vi. Restrições econômicas (Tabela 2), como bloqueio a créditos, a licenças ambientais e incentivos fiscais (78 casos). Por exemplo,

<sup>[25]</sup> EMBRAPA, 2021. Roteiro para elaboração de um projeto de recomposição de áreas degradadas ou alteradas / Ladislau Araújo Skorupa [et al.]. – Planaltina (DF): Embrapa Cerrados. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/226663/1/Roteiro-para-elaboracao-de-um-projeto-de-recomposicao-de-areas-degradadas-ou-alteradas-Doc373.pdf>.

<sup>[26]</sup> Quando o pagamento é devido em decorrência de falha na entrega do PRAD, esse valor de indenização é chamado de subsidiário. Já quando é devido em razão da impossibilidade de recuperar o dano, é chamado de compensatório.



o juízo enviou ofício eletrônico à Secretaria de Meio Ambiente, ao órgão Agropecuário estadual e ao Ibama para que bloqueassem em 15 dias o réu nos sistemas que envolvessem a realização de qualquer negócio jurídico de compra e venda de subprodutos florestais ou de gado;<sup>[27]</sup>

- vii. Averbação da existência de ação civil pública na matrícula do imóvel, se houver, ou ainda, a averbação no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (66 casos).

As medidas que impõem restrições econômicas produzem efeitos mais rapidamente se comparadas às sanções de pagamento de indenização, pois não dependem da existência de recursos financeiros dos réus para serem efetivadas, além de dificultarem o usufruto econômico da área. A aplicação desse tipo de penalidade tem se baseado no art. 14 da Política Nacional do Meio Ambiente,<sup>[28]</sup> que estabelece a possibilidade de perda ou restrição de benefícios fiscais e linhas de financiamento, bem como a suspensão da atividade causadora do dano ambiental.

Essas sanções econômicas foram aplicadas em três situações distintas:

- i. Condiionadas à demora injustificada e ao descumprimento de outras obrigações. Ou seja, devem ocorrer apenas se outras sanções indicadas na sentença não forem cumpridas;
- ii. Estabelecidas de ofício pelo Juízo desde a sentença inicial, para garantir efetivamente o cumprimento da decisão. Ou seja, não foram pedidos feitos pelo MPF nas petições das ACPs;
- iii. Estabelecidas na fase de cumprimento da sentença.

<sup>[27]</sup> Tais comunicações foram enviadas em 23 casos na comarca de Juína (MT), e em outros 38 casos na comarca de Itaituba (PA).

<sup>[28]</sup> Art. 14 da Lei n.º 6.938/1981 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade. [...]

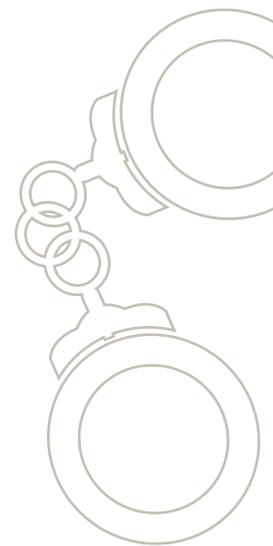
**Tabela 2.** Tipos adicionais de sanções econômicas identificadas em sentenças procedentes em ações do programa Amazônia Protege até dezembro de 2023

| <b>Instituição responsável pela execução</b>   | <b>Determinação judicial</b>  |
|--|---|
| <b>Banco Central do Brasil</b>   | Bloqueio de qualquer linha de financiamento até a recomposição efetiva da área desmatada.   |
| <b>Ibama e Secretarias de Meio Ambiente estaduais</b>  | Bloqueio/suspensão/cancelamento do réu nos sistemas relativos a plano de manejo florestal sustentável, documento de origem florestal, declaração de venda de produtos florestais, guias florestais, ou qualquer outro documento ou inscrição que indique a realização de atividade econômica de produtos ou subprodutos florestais.   |
| <b>Órgãos agropecuários estaduais, como Adepará (PA), Idaron (RO), Adaf (AM), Indea (MT)</b> | Inviabilização de negócios jurídicos envolvendo gado, como emissão de Guia de Trânsito Animal (GTA).  |
| <b>Receita Federal</b>   | i. Bloqueio de incentivos fiscais no Sistema de Concessão Eletrônica de Isenção de IPI/IOF (SISEN), por sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.<br>ii. Inclusão do réu em banco de dados de débitos com órgãos e entidades federais (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin). |
| <b>Secretarias de Finança estaduais e municipais</b>   | Bloqueio de incentivos fiscais e emissão de notas fiscais de qualquer produto que seja oriundo da área objeto da ação.  |
| <b>Serasa</b>  | Inclusão no cadastro de inadimplentes do Serasa (SerasJUD).   |

### ***b.1. Indenizações por dano material e dano moral***

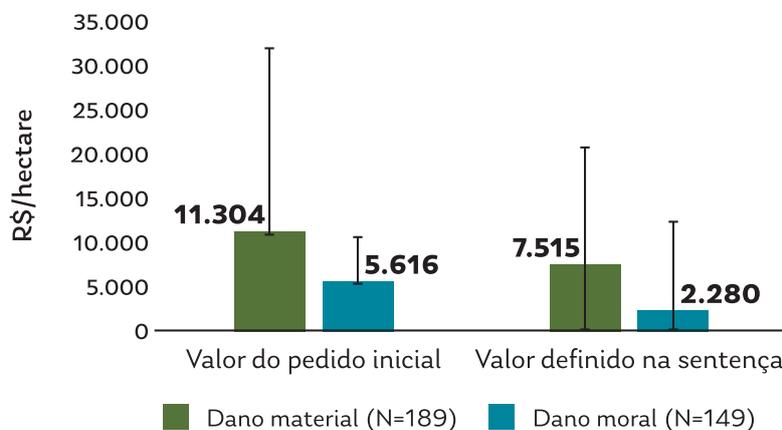
Em relação às indenizações por dano material, o MPF solicitou valor médio de R\$ 11.304,00 (Figura 19) por hectare desmatado, com base em uma nota técnica elaborada em conjunto com o Ibama. Porém, os juízes reduziram 33% desse valor médio, para R\$ 7.515,00 por hectare desmatado (Figura 19). Tais médias consideram 189 ACPs com informações sobre os valores pedidos inicialmente pelo MPF e os definidos nas sentenças.

Verificamos que em 116 dessas sentenças os juízes determinaram o mesmo valor de dano material ambiental solicitado pelo MPF. Porém, em 56 houve redução de mais de 90% do valor pedido inicialmente na ação e em cinco casos o valor determinado pelo juiz foi superior ao solicitado pelo MPF. Em doze casos houve redução média de 54% do pedido inicial. Nos outros 47 casos, não há informação sobre o valor deferido pelo juiz ou este será definido em fase de cumprimento de sentença (Figura 20).



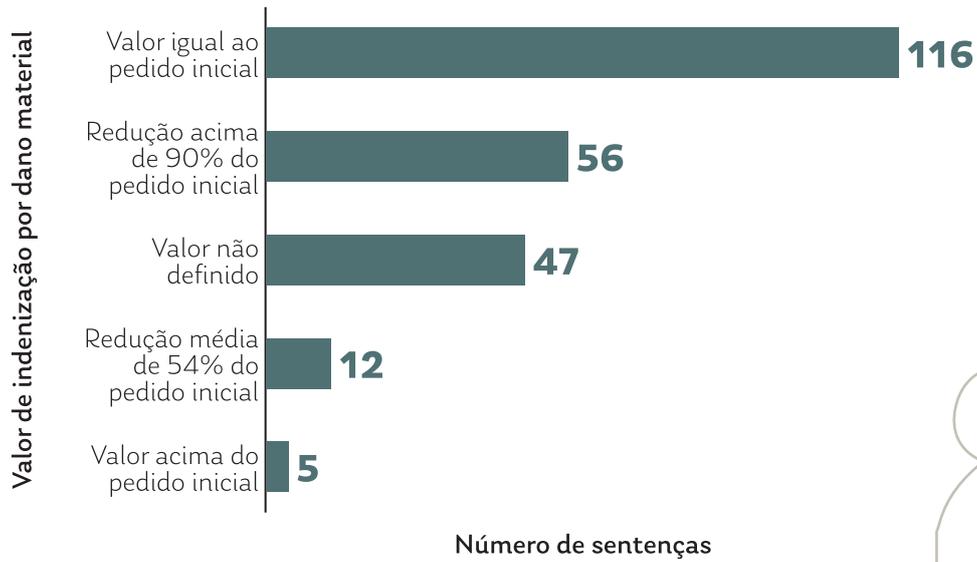
Também houve redução no valor de indenização por dano moral difuso ambiental. Em média, o MPF pediu indenização de R\$ 5.616,24 por hectare desmatado, mas os juízes definiram R\$ 2.280,00 por hectare (Figura 19). Essas médias consideram 149 casos com todas as informações sobre valores. Em 126 sentenças houve redução média de 70% no valor da indenização por dano moral pedido inicialmente pelo MPF (Figura 21). Em 17 casos os juízes aceitaram os mesmos valores solicitados e em outros seis casos o valor foi maior que o pedido do MPF. Em apenas um caso, o valor definido após recurso foi estabelecido em 5% do valor do dano material, a ser calculado na fase de cumprimento da sentença.

A comarca de Porto Velho (RO) foi a única que apresentava uma metodologia para calcular o valor de dano moral ambiental difuso devido nos casos avaliados. A 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária definiu um percentual do valor do dano material devido como dano moral, dependendo do tamanho do desmatamento, conforme indicado na Tabela 3. O valor máximo é de 50% do valor do dano material. Por exemplo, para um desmatamento de 250 hectares, o dano moral será 50% do valor do dano material. Para o desmatamento de 50 hectares, o dano moral será de 30%.

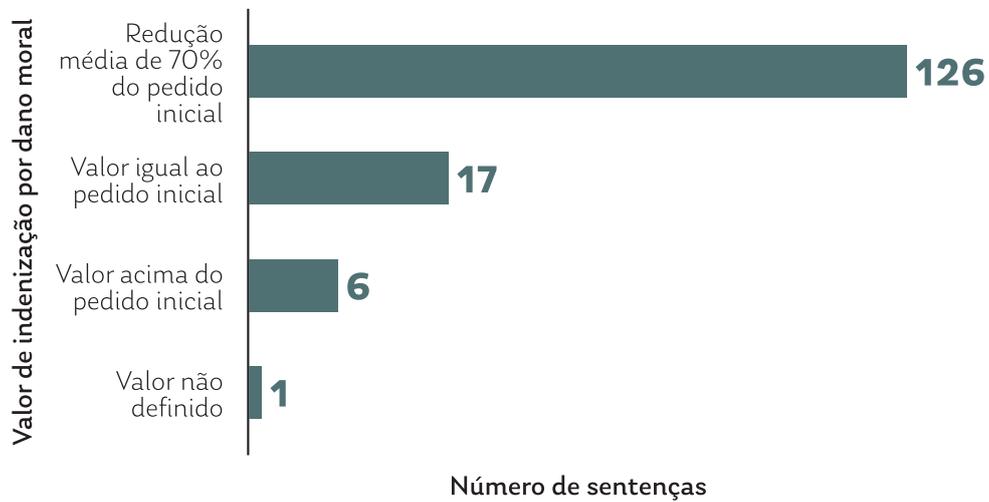


**Figura 19.** Valor médio do pedido inicial de indenização por dano material (189 casos) e dano moral (149 casos) e valores finais definidos em sentenças condenatórias de ações contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege, com indicação de valores mínimos e máximos





**Figura 20.** Distribuição de 236 sentenças por valores de indenização por dano material ambiental contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege



**Figura 21.** Distribuição de 150 sentenças por valores de indenização por dano moral difuso determinado contra desmatamento ilegal no âmbito do programa Amazônia Protege

**Tabela 3.** Parâmetro para quantificação do dano moral ambiental por área desmatada em hectares na 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária em Porto Velho (RO)

| Área degradada (hectares) | Porcentagem do valor de dano material aplicada como dano moral coletivo <sup>[29]</sup> |
|---------------------------|---|
| 0 a 20                    | 20%   |
| Acima de 20 até 50        | 30%   |
| Acima de 50 até 100       | 40%   |
| Acima de 100 até 200      | 45%   |
| Acima de 200              | 50%   |

Nos casos em que não houve imposição de indenização, verificamos uma interpretação restritiva dos juízes em primeira instância da Súmula n.º 629 do STJ<sup>[30]</sup>. O entendimento já consolidado no STJ permite cumular a obrigação de recuperar o dano ambiental (uma obrigação de fazer) a uma obrigação de indenizar. Porém, várias dessas sentenças indicavam que impor uma indenização por dano material seria uma dupla punição, pois a sentença já impunha a recuperação da área desmatada.

Especificamente sobre danos materiais, 198 casos condicionaram o pagamento de danos materiais apenas quando o réu falhasse em entregar o PRAD ou não fosse possível recuperar o dano. Destes, 106 são danos materiais considerados compensatórios, quando é devido em razão da impossibilidade de recuperar o dano, e 92 são subsidiários, quando o pagamento é devido em decorrência de falha na entrega do PRAD.

Outros 93 casos não impuseram a sanção de danos materiais. A maioria dos juízes nesses casos (82 casos) indicou ausência de parâmetros técnicos para determinar o dano. Ou seja, entendeu que não seria possível aferir o dano ambiental apenas com base nas imagens de satélite dos laudos, havendo a necessidade de um laudo ou perícia com maior especificidade. Por exemplo, em relação às condições da vegetação e do solo da área objeto da demanda, além das consequências ambientais do dano, sob a justificativa que o laudo apresentado pelo MPF seria genérico e abstrato.

<sup>[29]</sup> Ver como exemplos as ACPs n.º 1000041-31.2019.4.01.4102/JFRO; 1000069-67.2017.4.01.4102/JFRO; 1000243-14.2019.4.01.4100/JFRO.

<sup>[30]</sup> Súmula n.º 629 do STJ: Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.

Em quatro dos casos sem indenização por danos materiais o juiz justificou que havia duas categorias deste tipo de dano: atual e pretérito. Este último deveria ser reparado pela indenização se o MPF comprovasse sua ocorrência. Mas o juiz entendeu que as provas apresentadas foram insuficientes para essa finalidade. Já o dano material atual seria abrangido somente pela obrigação de recuperar a área, com base em julgado do STJ.<sup>[31]</sup> Em outros cinco casos de diferentes comarcas, os juízes determinaram apenas a recuperação da área. Em três desses casos a extensão do desmate era inferior ou até dez hectares.

Houve ainda duas situações específicas em que a indenização por dano material foi afastada: em um caso foi comprovado que o réu adotou providências junto às autoridades diante da ocorrência de incêndio na propriedade; em outro caso o réu comprovou a existência de autorização para o desmate de quase a totalidade da área objeto da ação, com exceção da área de preservação permanente.

Em relação à negativa de dano moral, o principal motivo em 90% dos 378 casos negados foi a ausência de parâmetros técnicos que demonstrassem que o dano ultrapassou os limites toleráveis. Também houve justificativas de que o MPF não teria provado a ocorrência de lesões diretas a indivíduos ou coletividade no local do desmatamento.

Verificamos 383 processos com recursos ao TRF1 discutindo a imposição de indenização de danos materiais e morais ambientais. O MPF e o Ibama ingressaram com recursos em 279 processos para ampliar as sanções nesses casos, buscando a imposição de indenização por dano material e moral ambiental, mesmo quando ao menos uma delas já havia sido aceita na sentença. Já os réus ingressaram com 223 recursos contra as sanções impostas.

Apenas oito recursos foram julgados e em todos os desembargadores decidiram favoravelmente ao MPF. Quatro desses recursos foram movidos pelos réus e foram negados, ou seja, os desembargadores mantiveram as sentenças

<sup>[31]</sup> ACP n.º 1000099-49.2019.4.01.3903/JFPA. [...] Com efeito, ao mesmo tempo que o Superior Tribunal de Justiça admite a cumulação de condenações derivadas do dano ambiental, ele também traça uma distinção entre as possíveis formas de reparação, ao dizer que a reparação do dano ambiental deve ser feita da forma mais integral possível, mediante a condenação do réu à obrigação de fazer, consistente da recomposição da área degradada, e à obrigação de pagar quantia certa, destinada ao ressarcimento pelo “dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (= dano interino ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo [em relação ao qual farei ressalva a seguir] e pelo dano residual (= degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração)” (AgInt no REsp 1532643/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/10/2017, DJe 23/10/2017).



condenatórias. Em outros quatro, que foram movidos pelo MPF ou pelo Ibama, houve uma interpretação integral da Súmula n.º 629 do STJ, ou seja, determinaram a recuperação da área degradada juntamente com o pagamento das indenizações por dano material e moral. A justificativa foi de que a indenização tem o objetivo de alcançar a parte irreparável do dano.

Mesmo com a decisão favorável à indenização, ainda há variação na definição de valores. Em dois casos, o valor da indenização por dano material e moral foi igual ao solicitado pelo MPF. Em outro caso, o valor do dano moral foi o mesmo pedido pelo MPF, mas o do dano material foi menor.<sup>[32]</sup> Também houve caso em que o valor do dano material será definido somente na fase de cumprimento da sentença. Neste em específico, a turma de magistrados indicou que a jurisprudência do Tribunal tem se baseado na quantificação do dano material ambiental a partir do valor do metro cúbico do resíduo de madeira para a região afetada, com base em dados da Secretaria de Estado da Fazenda ou no valor médio de mercado da madeira.<sup>[33]</sup>

### **c. Termos de Ajustamento de Conduta**

Houve 55 TACs homologados judicialmente até dezembro de 2023, totalizando R\$ 1,3 milhão a ser pago pelos réus em 54 TACs. Além disso, 53 desses acordos incluem a obrigação de recuperação da área degradada de 4.574 ha. Nos dois casos em que não houve esta imposição, a área desmatada era de 1 hectare e, por isso, o acordo foi pela indenização no valor de um salário-mínimo. Identificamos ainda quatro situações em que havia TACs assinados antes da ação do programa Amazônia Protege sobrepondo-se às áreas desmatadas.

O estado do Pará liderou em número de TACs entre os estados, totalizando 20 casos, seguido por Mato Grosso (18 casos) e Rondônia (11 casos). Os seis restantes pertenciam ao Amazonas e ao Acre, com quatro e dois casos respectivamente.

Verificamos alguns pontos de atenção sobre os casos com TACs já celebrados, que podem dificultar o monitoramento das obrigações estabelecidas. Um deles foi a dificuldade de identificar todos os termos do acordo. Em apenas 36 dos 55 havia um documento disponível no sistema PJe com a descrição completa das obrigações assumidas nesses acordos, enquanto nos demais havia uma descrição parcial ou insatisfatória na ata de audiência.

<sup>[32]</sup> Apelação n.º 1001420-94.2019.4.01.3200/JFAM.

<sup>[33]</sup> Apelação n.º 1000206-64.2017.4.01.3903/JFPA.

Outro ponto de atenção foi que apenas 29 TACs possuíam em suas cláusulas a averbação em cartório. Nesses casos, quando se tratava de uma propriedade, a averbação se daria na matrícula do imóvel. Nos casos de posse, o acordo precisou de registro em Cartório de Títulos e Documentos. Essa medida torna pública a informação sobre a existência de TAC, além de impor ao proprietário, posseiro ou quem venha a adquirir o imóvel, um maior controle sobre o cumprimento, ao vinculá-lo ao acordo.

Um terceiro foi a falta de uma definição uniforme sobre a forma de prestação de contas dos acordos. Por exemplo, se o cumprimento deve ser comprovado nos autos do processo ou se fica a cargo de procedimento interno no MPF, Ibama ou Secretaria de Meio Ambiente. Verificamos que 26 estavam prestando contas em juízo e 29 deveriam fazer essa prestação de forma extrajudicial ao MPF, Ibama ou Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Nos casos em que a obrigação ficou a cargo do MPF, localizamos 13 procedimentos internos disponíveis no portal de transparência do órgão.<sup>[34]</sup> Em alguns casos, o MPF cria um procedimento interno desvinculado do número processual da ACP, o que dificulta o monitoramento do TAC. Além disso, nos casos em que há informação do TAC celebrado, há o texto do TAC, mas não há possibilidade de acesso às informações de movimentações internas para avaliar se o monitoramento está ocorrendo.

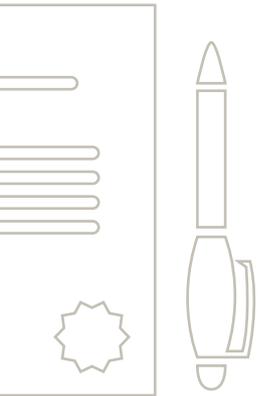
Ainda em relação à prestação de contas, também há diferença nas abordagens sobre a situação dos processos com TACs. Houve casos em que o processo continuou em andamento, mas outros foram arquivados ou suspensos após a quitação da indenização e apresentação do PRAD, o que levanta dúvidas sobre como se dará o acompanhamento da efetiva recuperação da vegetação. Dos 55 TACs, identificamos 34 com processos em andamento, seis suspensos e 15 arquivados.

Como exemplo da dificuldade de acompanhar o cumprimento das obrigações, verificamos um TAC no valor de R\$ 24,4 mil, firmado em outubro de 2019, cujo processo foi suspenso por 38 meses para aguardar a execução das obrigações. A suspensão finalizou em outubro de 2023, mas só após esse prazo o MPF abriu procedimento interno para apurar o cumprimento. Como o réu não foi localizado, o MPF solicitou ao juízo a citação do réu.<sup>[35]</sup> Ou seja, mesmo que

<sup>[34]</sup> Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal>.

<sup>[35]</sup> ACP n.º 1002871-28.2017.4.01.3200/JFAM.





a atribuição tenha sido designada ao MPF, o Judiciário precisou ser acionado para tentar coletar informações sobre o cumprimento das obrigações.

O quarto ponto é que há uma confusão entre TACs de recuperação de dano ambiental em ACPs e Programa de Regularização Ambiental (PRA), previsto no Código Florestal para imóveis rurais com passivos ambientais. Em 38 casos, os juízes submeteram a validação do TAC ao PRA, ou à adoção de compromisso junto à Secretaria de Meio Ambiente, para regularização, caso haja passivos ambientais de Área de Preservação Permanente e Reserva Legal anteriores ou após 22 de julho de 2008. Se os TACs forem vinculados ao PRA dos órgãos ambientais, há potencial de demora em sua implementação por necessidade de validação prévia do CAR. Há também risco de validação de CAR de imóveis ilegais em áreas públicas alvo de grilagem.

Além desses quatro aspectos, identificamos que uma Portaria Conjunta do Ibama com a Advocacia Geral da União de 2019 tem afetado processos com TACs homologados e em negociação (Portaria Conjunta Ibama/AGU n.º 90/2019). Tal portaria determina que os TACs sejam assinados pelo Ibama apenas quando houver anuência do presidente do órgão e da Procuradoria-Geral Federal, representada pelo Procurador-Chefe nacional da Procuradoria Federal Especializada do Ibama.<sup>[36]</sup> Houve caso em que o Ibama solicitou nulidade de TAC homologado pela ausência de autorização superior do órgão, mas o juiz de primeiro grau o manteve.<sup>[37]</sup>

Verificamos também casos de TACs homologados em que o Ibama pediu sua exclusão, com base no Acordo de Cooperação Técnica n.º 02/2020 firmado entre AGU (Ibama) e MPF, que disciplina atuação processual no âmbito do programa Amazônia Protege. Esse documento determina que somente será obrigatória a anuência do Ibama se o acordo dispuser sobre atos administrativos do órgão, o que viabiliza que eles sejam firmados somente com o MPF. Nas demais ações, o Ibama atua como assistente e não há exigência de que se torne compromitente no TAC, mas apenas que manifeste ciência. Ao todo, o Ibama só participou de nove termos de ajustamento de conduta.

#### **d. Destino de indenizações por dano moral e material e valores de TACs**

<sup>[36]</sup> Art. 1º, §4º da Lei n.º 9.469/1997 e art. 1º, §1º da Portaria Conjunta Ibama/AGU n.º 90/2019.

<sup>[37]</sup> No processo n.º 1002750-97.2017.4.01.3200/JFAM, o Ibama interpôs o Agravo de Instrumento n.º 1017543-33.2020.4.01.0000 que pediu a suspensão das negociações do TAC, mas o recurso perdeu o objeto com a sentença, que homologou o TAC e extinguiu a ACP para fiscalização via procedimento interno pelo MPF.

Na maioria das ações, o MPF pediu a destinação dos valores das indenizações aos órgãos ambientais, mas este foi o destino de apenas 8% das indenizações por dano material e 11% por dano moral nas sentenças procedentes (Figuras 22 e 23). A maioria das indenizações é direcionada a fundos públicos, seguindo determinação da Lei de Ação Civil Pública.<sup>[38]</sup>

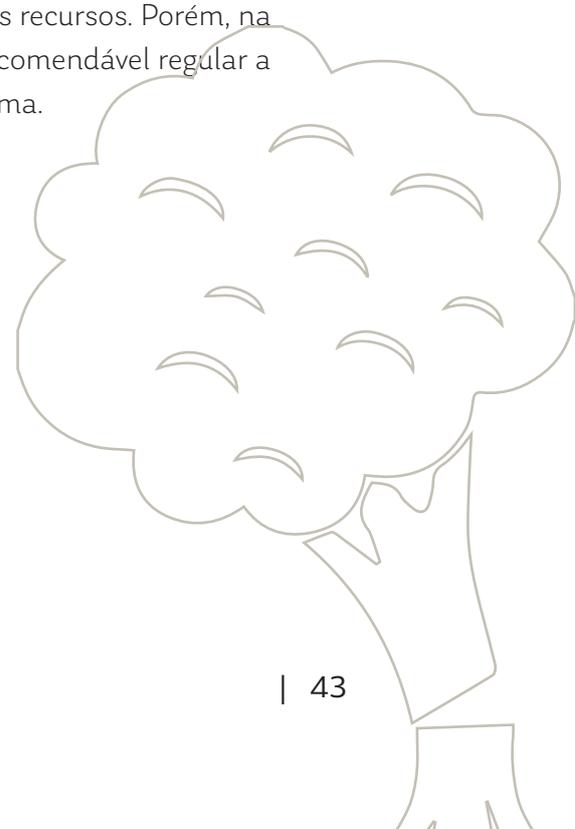
Nas indenizações por dano material, os juízes não indicaram o destino da indenização em 43% dos casos. O Fundo de Defesa dos Direitos Difusos foi o destino em 33%, seguido do Fundo Nacional de Meio Ambiente (9%). Em 7% as sentenças não especificaram o nome do fundo público que receberá os valores (Figura 22).

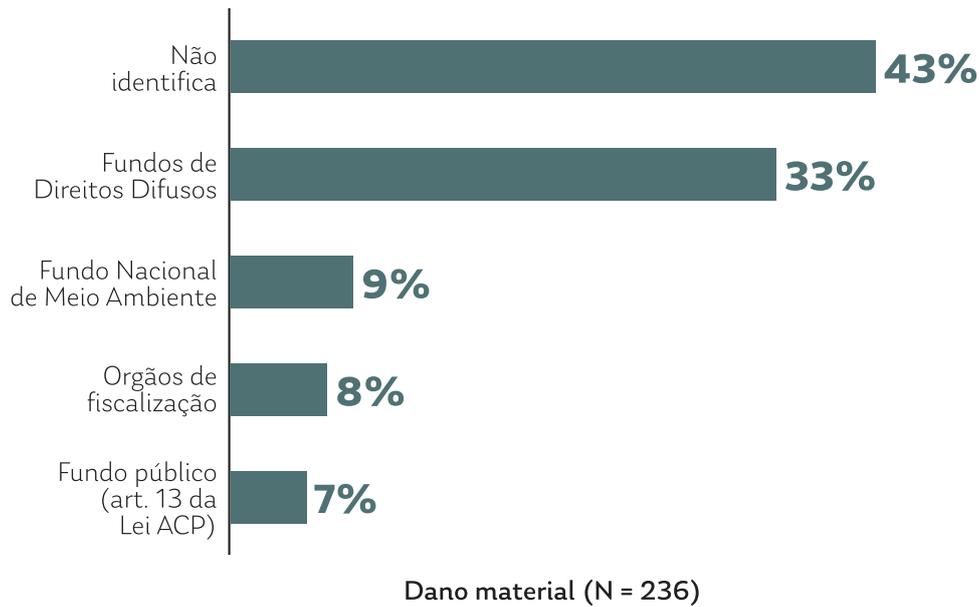
Nas indenizações por dano moral ambiental, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDDD) é a escolha mais frequente (62% dos casos), seguido do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) (13%). Em 8% os juízes não fizeram referência sobre o destino dos valores e 6% determinaram que o valor deve ir para algum fundo público, sem especificar qual seria (Figura 23).

Nos TACs, a forma de destinação dos valores teve outro padrão. Órgãos governamentais ambientais foram o destino em 40% dos casos dos 54 que indicaram informação sobre destinação. Em seguida, o Fundo de Direitos Difusos com 24% dos casos e projetos socioambientais com 22% dos casos foram os outros destinos mais frequentes. Em 10%, os valores serão direcionados à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) ou aos Fundos Estaduais e Nacional de Meio Ambiente. Em 4% dos casos não há informação sobre a destinação da indenização pactuada (Figura 24).

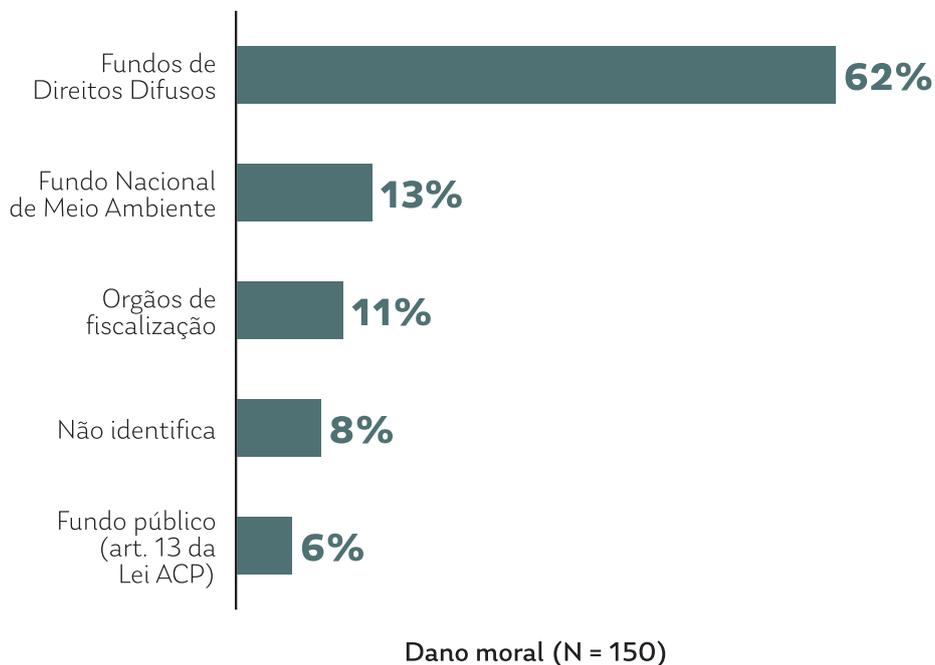
Destacamos que o envio de recursos para fundos nacionais não garante sua aplicação no bioma Amazônia, o que seria desejável. A celebração de TAC permite maior flexibilidade de negociar o uso dos recursos. Porém, na impossibilidade de celebrar este tipo de acordo, seria recomendável regular a possibilidade de destinação dos valores para uso no bioma.

<sup>[38]</sup> Art. 13 da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.

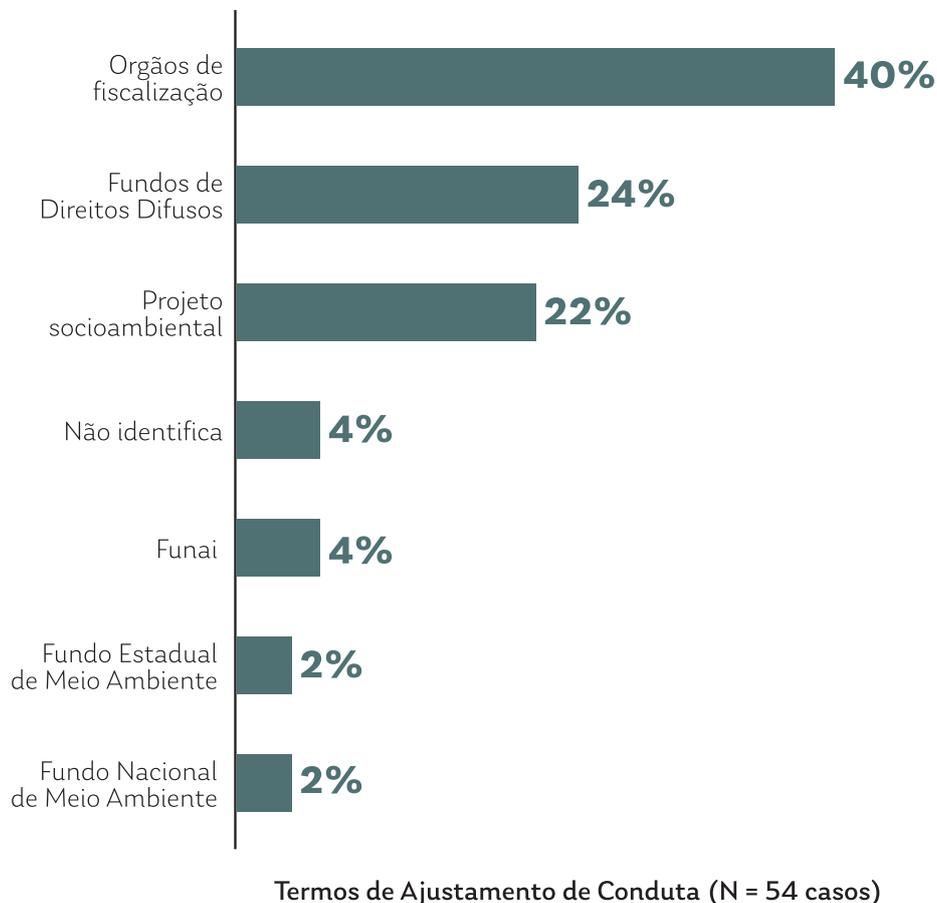




**Figura 22.** Destino dos valores de indenização por dano ambiental material em sentenças procedentes em ações contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege



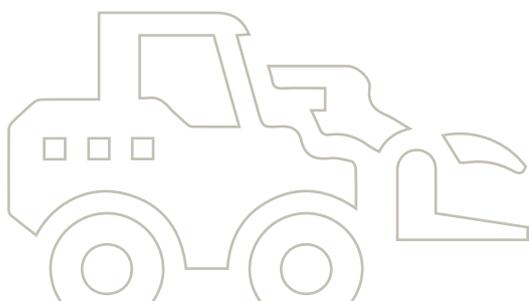
**Figura 23.** Destino dos valores de indenização por dano ambiental moral em sentenças procedentes em ações contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege



**Figura 24.** Destino dos valores de indenização em Termos de Ajustamento de Conduta homologados em ações contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege

#### **e. Cumprimento das sentenças**

Verificamos 142 casos contra réus identificados que já estavam em fase de cumprimento dos TACs homologados ou das sentenças procedentes, sendo 138 casos de sentenças sem recursos e quatro após julgamento de recursos. Os outros casos procedentes ainda estavam com prazo recursal aberto ou dependiam de julgamento de recursos para avançarem à fase de cobrança das indenizações. A seguir apresentamos os dados disponíveis sobre a situação desses processos até dezembro de 2023.

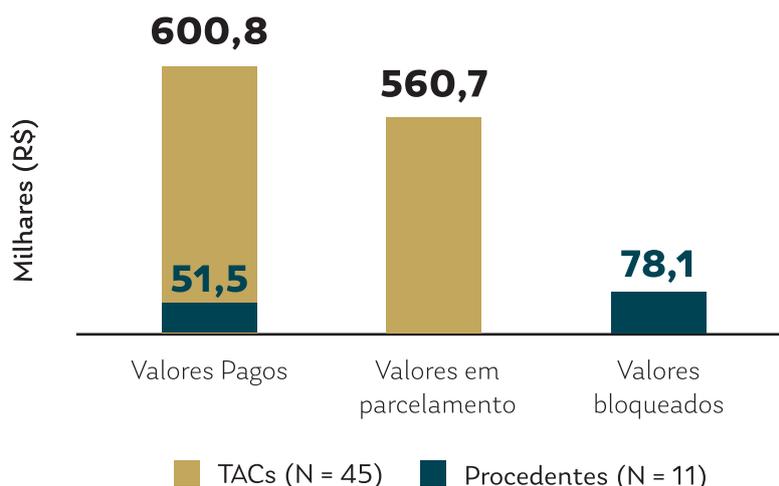


### e.1. Pagamento dos danos

Identificamos 56 casos em fase de pagamento de indenizações devidas, sendo 11 sentenças procedentes e 45 TACs, envolvendo aproximadamente R\$ 1,3 milhão. Destes, apenas 37 casos pagaram integralmente as sanções impostas até dezembro de 2023, no valor total de R\$ 652,3 mil, sendo três sentenças procedentes e 34 TACs (Figura 25). Isso corresponde a menos de 1% do total de sentenças procedentes (533) e 62% dos 55 TACs assinados. Outros 11 TACs estavam pagando de forma parcelada as sanções correspondentes a R\$ 560,7 mil. Além disso, em oito casos o juiz determinou o bloqueio de valores devidos em contas bancárias dos réus, somando R\$ 78,1 mil (Figura 25). Os valores já pagos e em pagamento correspondem a 0,5% do total de R\$ 251,9 milhões devido nas 640 sentenças procedentes e 55 TACs.

Verificamos ainda oito casos em que os réus conseguiram paralisar a execução da sentença, alegando questões de nulidade processual ou falta de condições financeiras para pagar os valores sentenciados. Tais processos aguardavam nova decisão do juiz de primeira instância ou em grau de recurso. Duas dessas paralisações foram rejeitadas para dar continuidade ao cumprimento.

Os demais casos estavam, em sua maioria, em fase de citação do réu, busca de valores e/ou bens para penhora, aguardando manifestação do MPF e Ibama com os cálculos dos valores devidos atualizados para apreciação do juízo, ou ainda, suspensos, na falta de localização do réu ou de bens penhoráveis (80 casos).



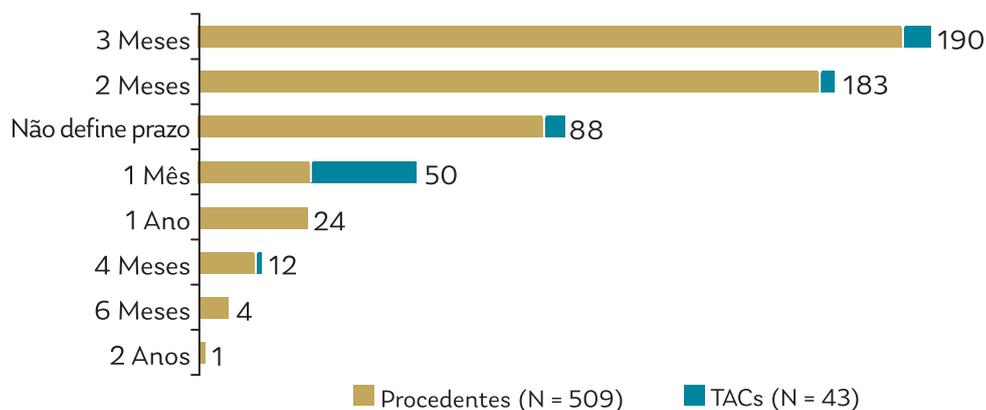
**Figura 25.** Valores pagos, parcelados ou bloqueados em sentenças procedentes e TACs em fase de cumprimento até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege (56 casos)

## e.2. Recuperação da área desmatada

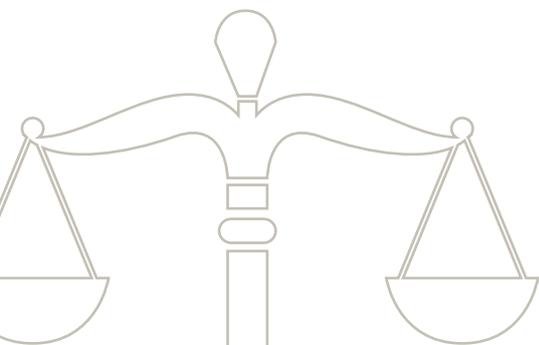
Em 552 casos houve obrigação de recuperação da área desmatada com a exigência de um Plano de Recuperação de Área Degradada ou Projeto de Reflorestamento, sendo 509 sentenças procedentes e 43 TACs homologados. No entanto, apenas 30 casos ou 5% já haviam apresentado PRAD durante o cumprimento de sentença até dezembro de 2023, sendo 22 deles em TACs.

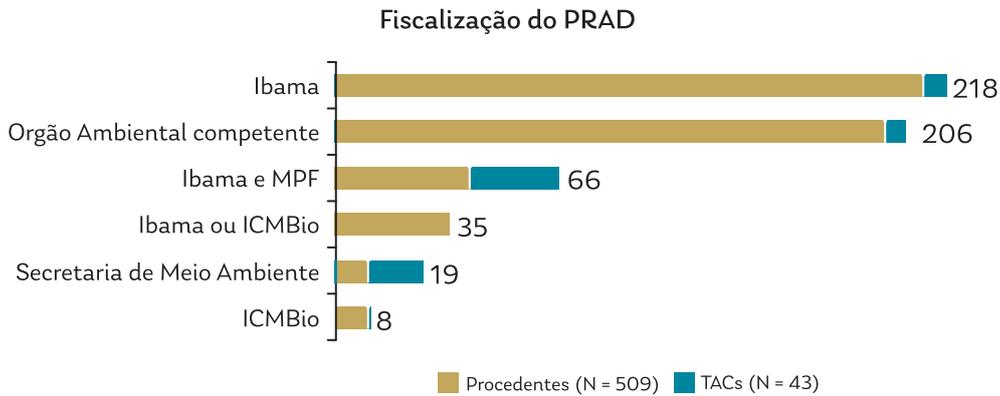
Verificamos que 67% dos processos determinaram um prazo para entrega do PRAD entre 1 e 3 meses (Figura 26). O período mínimo de entrega foi de 1 mês e o máximo de 24 meses. No entanto, em 88 casos não havia prazo definido para essa entrega.

Quanto à fiscalização do PRAD, 62% das sentenças (346 casos) definiram o órgão responsável e em 38% os juízes indicaram o órgão ambiental competente sem definir se seria na esfera federal, estadual ou municipal (Figura 27). O Ibama foi indicado como responsável exclusivo em 218 casos (39%) e aparece com responsabilidade compartilhada em outros 84 casos, juntamente com o MPF (66 casos) e ICMBio (35 casos). Já o órgão estadual de meio ambiente foi indicado como responsável por acompanhar os PRADs em 19 casos, em sua maioria TACs. Em oito casos, o ICMBio foi indicado como o responsável isoladamente (Figura 27).



**Figura 26.** Prazos definidos para apresentação de Planos de Recuperação da Área Desmatada (PRAD) em sentenças procedentes e TACs contra desmatamento ilegal até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege





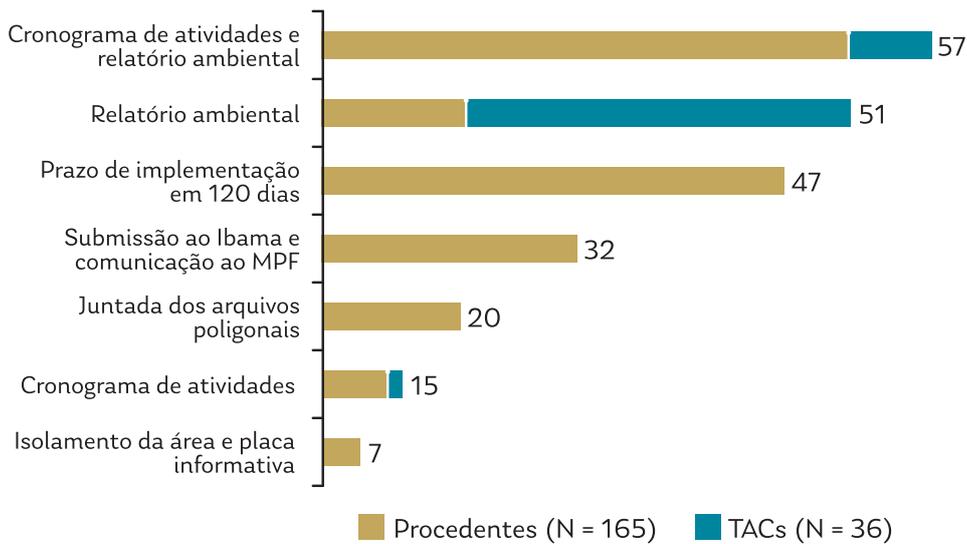
**Figura 27.** Órgão responsável pelo monitoramento da entrega e implementação dos Planos de Recuperação da Área Desmatada (PRAD) em sentenças procedentes e TACs do programa Amazônia Protege até dezembro de 2023

Em 201 casos, os juízes demandaram várias medidas para facilitar o monitoramento dos PRADs (Figura 28). A principal delas, em 57 casos, foi a apresentação de um cronograma de atividades, com prazos variando entre 1 e 20 anos, além de submissão de relatório ambiental sobre a implementação do PRAD, com período mínimo de 2 meses e máximo de 1 ano.

Em 51 casos, apenas esse relatório periódico foi exigido, com predominância da frequência semestral. Em outros 47 casos, foi estabelecido um prazo de implementação do PRAD em 120 dias após a aprovação pelo órgão responsável. Em 32 casos o juiz demandou que o Ibama avaliasse e aprovasse o PRAD e que o réu comunicasse sobre a apresentação do PRAD ao MPF para monitoramento. Já em 15 casos, foi exigido somente o cronograma de atividades, com prazos a serem determinados pelo órgão ambiental.

Além disso, em 20 casos, os juízes determinaram que a parte autora juntasse aos autos os arquivos de poligonais (shapes) dos desmatamentos para o acompanhamento da recuperação dos danos, nos termos da Resolução Conjunta CNJ/CNMP n.º 8 de 25/06/2021 e da Portaria Conjunta CNJ/CNMP n.º 5 de 03/09/2021.

Verificamos ainda em sete TACs a previsão de isolamento da área em recuperação, através da instalação de cerca, além da instalação de placa informativa para identificar uma “área degradada em processo de recuperação”, com indicação do número da ACP.



**Figura 28.** Medidas de monitoramento da entrega e implementação dos Planos de Recuperação da Área Desmatada em 201 casos do programa Amazônia Protege até dezembro de 2023

Em 62% das sentenças (341 casos) os juízes indicaram pelo menos uma sanção em caso de descumprimento dos PRADs ou das demais obrigações firmadas em sentença ou TAC. A mais comum foi a aplicação de multa (254 casos), nas seguintes formas: i) multa diária entre R\$ 100,00 e R\$ 5.000,00 (153 casos); ii) multa mensal entre R\$ 500,00 e R\$ 5.000,00 (70 casos); iii) multa entre R\$ 1.000,00 e R\$ 5.000,00 por hectare ou fração desmatado (28 casos). Em três casos restantes o valor da multa não foi especificado.

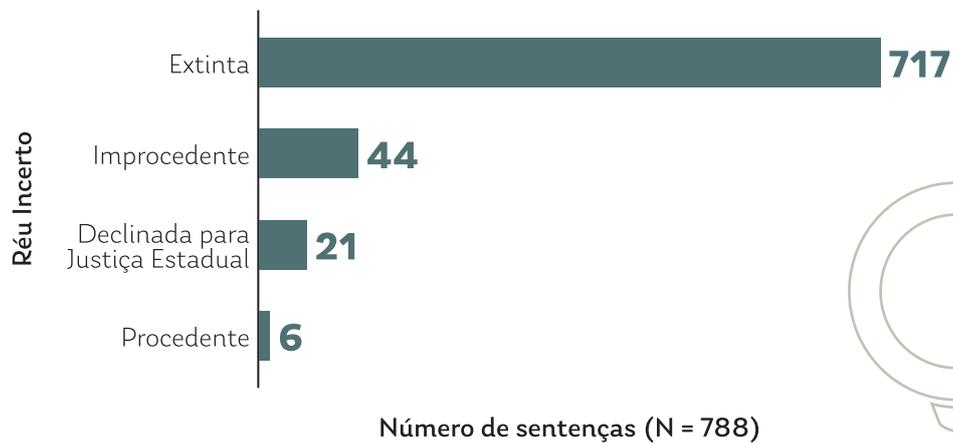
Outros 77 casos estipularam o pagamento de valores em caso de descumprimento. Em 39 deles, a falha em entregar o PRAD no prazo resultará na cobrança do valor devido por dano material. Trata-se de casos em que o pagamento do dano material não foi imposto como sanção principal, ficando condicionado à falta de entrega do PRAD. Em outros 38 casos, a ausência de PRAD ensejará o pagamento dos custos totais ou parciais da recuperação, ou ainda, convertê-la em pagamento por perdas e danos. Na maioria das vezes, essa sanção era combinada com aplicação de multa. Em outros 14 casos, a demora na entrega do PRAD determinará a adoção de medidas cautelares, como bloqueio de incentivos fiscais e qualquer linha de financiamento ou autorização para os órgãos de controle e fiscalização para apreensão, retirada e destruição de bens que estejam impedindo a regeneração natural.

Finalmente, verificamos 66 casos nos quais, finalizado o prazo sem apresentação do PRAD ou comprovada tecnicamente a impossibilidade de

recuperar o dano ambiental, o réu deve recuperar outra área ou implementar medidas compensatórias indicadas pelo órgão ambiental. Por exemplo, uma sentença determinou a recuperação de área semelhante com iguais dimensões indicadas pelo Ibama, para criação e manutenção de Reserva Particular do Patrimônio Natural às custas do condenado.<sup>[39]</sup>

### 3.2.4. RESULTADO DAS AÇÕES DE RÉUS INCERTOS

Verificamos que 97% das ações de réu incerto já foram julgadas em primeira instância, somando 788 sentenças. A maioria (91% ou 717 casos) determinou a extinção do processo sem julgamento de mérito. Os outros 9% incluem casos improcedentes (44 sentenças), enviados para julgamento pela Justiça Estadual (21 sentenças) e procedentes (6 sentenças) (Figura 29).



**Figura 29:** Tipos de sentença de réu incerto até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege

#### a. Casos extintos

Analisamos a justificativa para 372 das 717 sentenças extintas contra réu incerto e o principal motivo para a decisão foi a ausência de elementos considerados essenciais para a propositura da ação (97% dos 372 casos). Ou seja, a falta dos dados de identificação dos réus (Figura 30).

Além disso, em 80% dessas 372 sentenças, os juízes negaram expressamente a publicação de edital para tentar localizar os réus. A publicação de edital é um pedido do MPF nos casos de réu incerto, para que a Justiça Federal

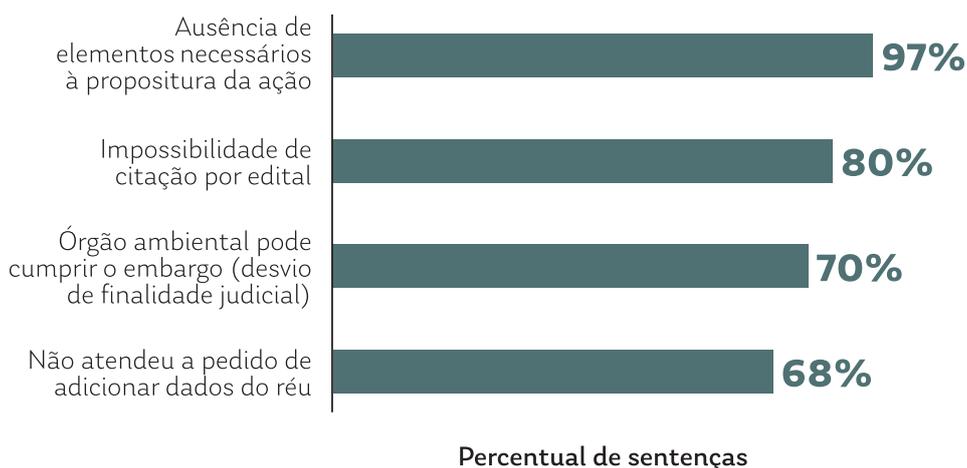
<sup>[39]</sup> ACP n.º 1000424-98.2017.4.01.3901/JFPA.

divulgue a existência da ação no Diário de Justiça, no sítio eletrônico do TRF da 1ª Região ou na plataforma de editais do CNJ, com a indicação do polígono desmatado, na tentativa de que os réus se apresentem. Após trinta dias da publicação do edital, o juiz pode julgar o processo.

Houve 45 casos nessa amostra em que os juízes admitiram a citação por edital (12% das 372 sentenças) nas comarcas de Manaus (AM) (35 casos), Porto Velho (RO) (4 casos), Tucuruí (PA) (4 casos) e Ji-Paraná (RO) (2 casos). Porém, nenhum réu se apresentou e os processos resultaram em extinção após o edital. Nessas sentenças, os juízes entenderam que não havia utilidade prática em uma declaração judicial de desmatamento em detrimento de um responsável desconhecido.

Também houve casos em que os juízes solicitaram ao MPF que adicionasse mais dados dos réus, mesmo que isso demandasse vistoria no local do imóvel. A falta de cumprimento desse pedido também justificou a extinção em 68% das ações de réu incerto avaliadas (Figura 30).

Finalmente, em 70% das sentenças avaliadas os juízes indicaram um desvio de finalidade do uso de ação judicial para substituir uma tarefa de competência de órgãos ambientais, pois caberia a essas instituições o embargo de áreas ilegalmente desmatadas. Os percentuais dos diferentes argumentos para extinção do processo são superiores a 100% porque uma decisão pode conter mais de uma justificativa (Figura 30).



**Figura 30.** Principais motivos para extinção da ação sem julgamento de mérito em 372 sentenças contra desmatamento ilegal com réu incerto até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege

Até fevereiro de 2021, os recursos do MPF para tentar reverter essa decisão de extinção eram negados pelo TRF1. Um total de 51 dos recursos apresentados e julgados em segunda instância mantiveram a extinção das ações, e apenas cinco recursos foram favoráveis à continuidade. Nestes cinco casos, que retornaram a tramitar em primeira instância, o TRF1 acolheu pedido do MPF para impor medidas adicionais direcionadas a cartórios de imóveis, órgãos fundiários e ambientais. São elas: i) informar na matrícula do imóvel (se existente) ou em banco de dados do órgão fundiário (quando não havia matrícula) sobre a existência da ação no local e da indenização pleiteada; e ii) apreensão pelo órgão ambiental de produtos e instrumentos decorrentes da infração ambiental para doação, leilão ou destruição.<sup>[40]</sup>

Porém, esse desfecho de extinção de ações contra réus incertos mudou com o julgamento de recursos pelo STJ a partir de dezembro de 2020. O STJ decidiu que as ACPs contra réus incertos são juridicamente viáveis e determinou que as ações retornassem à primeira instância para sua continuidade. Assim, os processos devem seguir para a fase de citação por meio de publicação de edital, na tentativa de identificar os réus.

Para avaliar o efeito dessa decisão do STJ sobre os juízes, analisamos processos que voltaram a tramitar em primeira instância após determinação do STJ, para verificar como os juízes estariam julgando esses casos. Verificamos que o novo entendimento definido pelo STJ não está sendo aplicado em primeira instância e o MPF precisa ingressar com recurso para que seja imposto em segunda instância. Identificamos 53 sentenças de extinção contra réus incertos proferidas entre janeiro de 2021 e dezembro de 2023, distribuídas em dez comarcas, com predominância de casos em Juína (MT) (24 sentenças). Nesses casos, constatamos que não houve a citação por edital. Em 22 deles houve recurso do MPF com base no precedente do STJ e os 13 recursos já julgados obtiveram um pronunciamento favorável do TRF1 para reformá-las.

### **b. Casos improcedentes**

Identificamos os motivos para julgamento em 38 (86%) das 44 sentenças improcedentes de réu incerto proferidas até dezembro de 2023. Os processos se apresentaram majoritariamente na comarca de Itaituba (PA) (41 dos 44 casos) e a principal justificativa foi a insuficiência do laudo apresentado pelo MPF. Nesses casos, o juiz determinou primeiro a citação por edital.

<sup>[40]</sup> Apelação n.º 1001903-14.2017.4.01.4100. Rel. Des. Souza Prudente. Julgado em 18/06/2019.

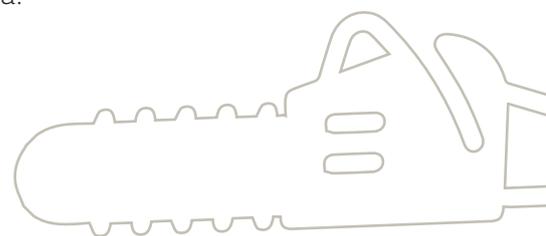
Na ausência de resposta ao edital, o juiz nomeou um advogado dativo<sup>[41]</sup> para apresentar defesa nos autos.

Verificamos que o ICMBio apresentou laudo adicional nesses processos, pois se tratava de áreas limítrofes a Unidades de Conservação. A autarquia justificou a impossibilidade de fiscalização in loco da área, pois a região não permitiria acesso terrestre e demandaria muitos recursos dos quais o ICMBio não dispõe. Mesmo assim as ações foram julgadas como improcedentes.

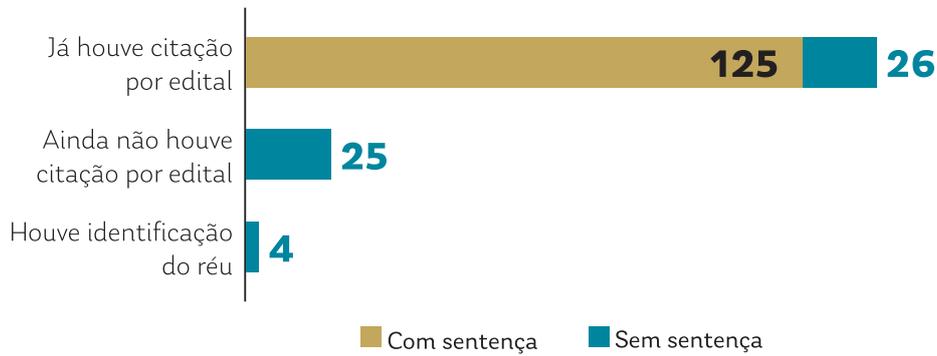
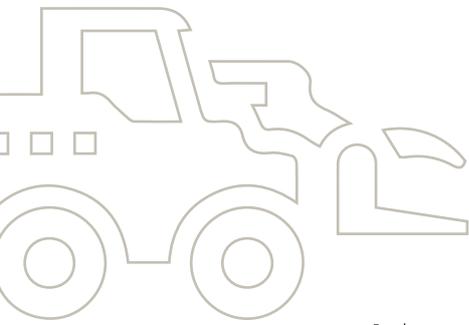
Identificamos 39 recursos ao TRF1, sendo 30 remessas necessárias e nove apelações. Dos 20 recursos julgados, apenas quatro anularam as sentenças de improcedência, mas os processos ainda não haviam retornado à primeira instância para tramitação. Dezenove dos 20 recursos julgados foram remessas necessárias, em que a sentença é reexaminada pelos desembargadores por uma exigência legal, e mantida na maioria dos casos.

### **c. Retorno das ações de réu incerto à primeira instância**

Avaliamos os processos com recursos julgados pelo STJ (16 casos) e TRF1 (166 casos) que devem voltar a tramitar em primeira instância, totalizando 182 ações de réu incerto, entre sentenças extintas e improcedentes anuladas. Até dezembro de 2023, 176 processos já haviam retornado à primeira instância para tramitação e os outros seis ainda aguardavam para retornar. Daqueles, 151 já haviam realizado citação por edital e proferido cerca de 125 novas sentenças (Figuras 31). Como resultado, houve aumento no número de sentenças procedentes de seis para 113, além da redução de sentenças extintas de 717 para 540 (Figura 32). Também houve 57 sentenças anuladas, um aumento de 21 para 35 declinadas à Justiça Estadual e uma pequena redução nas improcedentes, que somaram 43. Dentre essas anuladas, há quatro casos em que o MPF conseguiu identificar os réus após complementação do laudo pericial, os quais estão tramitando novamente, ainda sem sentença.



<sup>[41]</sup> Quando a Defensoria Pública da União não é presente na comarca, o juiz pode nomear advogados dativos para exercer esse papel sem custos para o réu.



Tramitação dos casos de réu incerto após retorno à 1ª instância (N = 166)

**Figura 31.** Tramitação em dezembro de 2023 dos processos de réu incerto cujas sentenças extintivas ou improcedentes foram anuladas em grau recursal (pelo TRF1 ou STJ), após o retorno à primeira instância para julgamento, no âmbito do programa Amazônia Protege

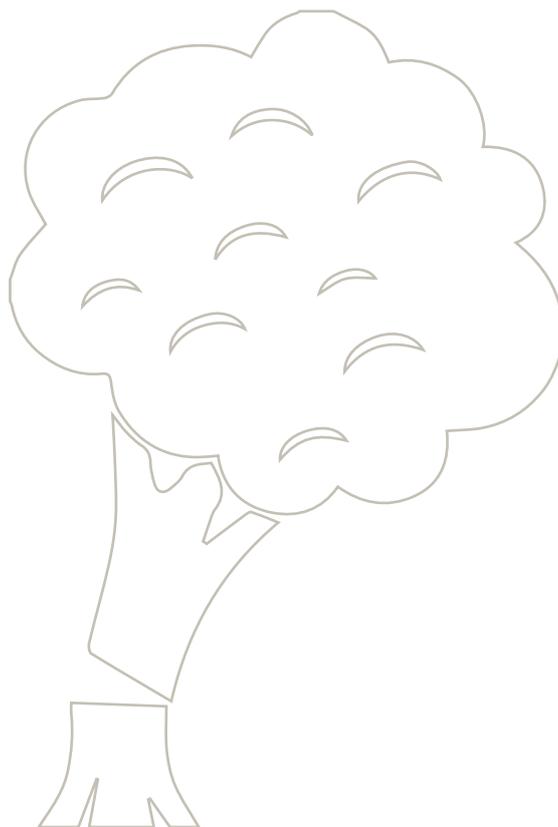


**Figura 32.** Distribuição das ações civis públicas contra desmatamento ilegal ajuizadas com réu incerto conforme emissão de sentença após julgamento de recursos, até dezembro de 2023, no âmbito do programa Amazônia Protege

#### **d. Cumprimento de sentenças de réu incerto**

Mesmo com sentenças procedentes de casos de réu incerto após julgamento de recursos, a implementação dessas decisões tem efeito limitado. Essas sentenças condenatórias determinam a obrigação de recomposição da área desmatada, a entrega de PRAD, ou ainda, de medidas compensatórias, além das indenizações por danos ambientais materiais e/ou morais coletivos, de forma similar às ações julgadas contra réus identificados. Porém, por se tratar de ação de réu incerto, essas sanções não terão efeito prático até que ocorra em algum momento a identificação do réu ou alguma pessoa assuma responsabilidade pela área.

Havia ainda determinação para que Ibama ou ICMBio embargassem a área desmatada e tornassem públicos os respectivos dados e informações. Um caso de réu incerto avaliado na comarca de Ji-Paraná (RO) indica outras opções de sanções a serem avaliadas pelo MPF nas petições de ACPs por réu incerto. No exemplo, discutido no Quadro 1, o juiz determinou diversas medidas direcionadas a órgãos públicos, justificando que o desmatamento irregular de imóveis rurais envolve um conjunto de ações e omissões dessas instituições. Depois, acabou revogando essa decisão e extinguindo a ação, mas entendemos que há elementos com potencial de serem aproveitados em uma nova estratégia direcionada a esses casos.





## Quadro 1:

### Exemplo de determinação de obrigações a órgãos públicos em casos contra réu incerto em uma ação do programa Amazônia Protege

Em um processo contra réu incerto na comarca de Ji-Paraná (RO), o juiz determinou a inclusão das entidades federais e estaduais que, no estado de Rondônia, têm funções ligadas ao meio ambiente, regularização fundiária e fiscalização de atividades econômicas rurais. As medidas adotadas como tutelas de urgência foram:

- i. Programa Terra Legal (União): impedimento de emissão de títulos de domínio sobre a área de objeto do desmatamento;
- ii. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra): bloqueio do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) sobre a área objeto de desmatamento e impedimento de emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR);
- iii. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (Sedam): impedimento de registro do imóvel no CAR e emissão de qualquer título autorizativo de atividade que degrade o meio ambiente, tais como: Plano de Manejo Florestal, licenciamento ambiental, autorização de desmatamento etc.; e
- iv. Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril de Rondônia (IDARON): impedimento de emissão de qualquer autorização de transporte ou permanência animal em relação à área objeto da demanda.

Em resposta, a Sedam pediu que fosse reavaliado o impedimento de registrar o bem no CAR e emitir títulos autorizativos de atividades degradadoras do meio ambiente, considerando que o CAR seria também um instrumento de identificação dos proprietários/possuidores. Já o Incra requereu a extinção do processo, alegando que não possuía atribuição para gerenciar a área objeto de desmatamento.

Em sentença, o juiz revogou as medidas anteriormente tomadas e extinguiu o processo sem julgamento de mérito. Justificou que esperava conduta administrativa conjunta das instituições, mas que até aquele momento, entendeu não haver os requisitos para o prosseguimento da ação. Além disso, considerou que excedeu suas atribuições como juiz ao determinar medidas não solicitadas pelo autor da ação, como a inclusão de novos réus, o que teria alterado substancialmente a ação original. O MPF entrou com recurso contra a extinção do processo e aguardava julgamento.



## 4. Outras iniciativas para ampliar responsabilização ambiental por desmatamento ilegal



Além do programa Amazônia Protege, o sistema de justiça brasileiro e sociedade civil têm desenvolvido iniciativas para aumentar a efetividade da responsabilização por desmatamento ilegal e outros crimes ambientais correlatos, principalmente no bioma amazônico. O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário (OMA) e da instituição da Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente,<sup>[42]</sup> tem buscado soluções aliadas ao uso de tecnologia, transparência de dados e parcerias interinstitucionais, por exemplo. O Conselho Nacional do Ministério Público e a AGU também têm buscado atuação mais estratégica nesse tema. Destacamos as seguintes abaixo:

### a. SireneJud

Em 2021 o CNJ lançou a SireneJud,<sup>[43]</sup> uma plataforma pública que disponibiliza acesso às informações sobre processos judiciais ambientais e fundiários da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). A plataforma também disponibiliza indicadores de outros órgãos federais e do terceiro setor, como dados de desmatamento, áreas protegidas, mineração, entre outros.

<sup>[42]</sup> Instituída pela Resolução n.º 433, de 27 de outubro de 2021.

<sup>[43]</sup> Instituído pela Portaria Conjunta CNJ/CNMP n.º 5, de 3 de setembro de 2021. Disponível em: <https://sirenejud.cnj.jus.br/home>.

## b. JusAmazônia

O JusAmazônia é uma plataforma de pesquisa e monitoramento de ações civis públicas, desenvolvida pelo Instituto Democracia e Sociedade (IDS), que contou com apoio do Imazon. O objetivo principal é oferecer um mecanismo acessível e transparente de busca, consulta e acompanhamento de ações civis públicas sobre o desmatamento na Amazônia Legal e permitir a análise dessas ações. A plataforma também exibe os resultados da primeira análise do Imazon de 2022 sobre as ACPs do programa Amazônia Protege, por meio de um painel interativo com as informações.<sup>[44]</sup>

## c. Programa Judicial de Acompanhamento do Desmatamento na Amazônia (Projada)

Instituído em 2023 pelo CNJ para monitorar processos ligados ao desmatamento e à degradação nos 15 municípios mais afetados no bioma.<sup>[45]</sup> Em 2024, o programa definiu 10 mil processos que devem ser priorizados para julgamento.<sup>[46]</sup>

## d. Protocolo para Julgamento de Ações Ambientais (I Escopo)

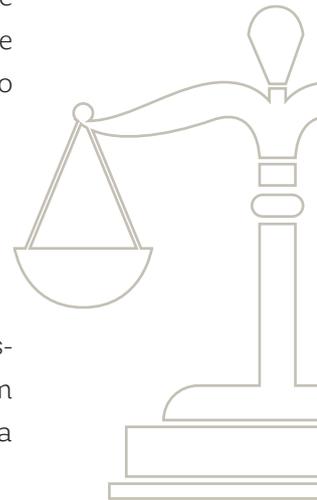
Aprovado em 2023, este protocolo aborda parâmetros para uso das provas produzidas exclusivamente por sensoriamento remoto ou obtidas por satélite. Ele busca apoiar a implementação de normativas do CNJ que autorizaram e recomendaram aos magistrados considerarem esse tipo de prova em ações judiciais ambientais, especialmente a Recomendação CNJ n.º 99/2021 e do art. 11 da Resolução CNJ n.º 433/2021.<sup>[47]</sup> Além disso, a Recomendação

<sup>[44]</sup> Disponível em: <https://www.jusamazonia.com.br/index.cfm?FusionKey=tela10.cfm>.

<sup>[45]</sup> Instituído pela Portaria CNJ n.º 228, de 12 de setembro de 2023. Os municípios identificados como prioritários na primeira etapa do programa pela Portaria n.º 233, de 18 de setembro de 2023, foram: Altamira (PA); Apuí (AM); Balsas (MA); Colniza (MT); Feijó (AC); Itaituba (PA); Lábrea (AM); Manicoré (AM); Novo Aripuanã (AM); Novo Progresso (PA); Pacajá (PA); Portel (PA); Porto Velho (RO); São Félix do Xingu (PA); e Uruará (PA).

<sup>[46]</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/06/tabela-geral-sirene-jud.pdf>.

<sup>[47]</sup> Recomendação n.º 145 de 27/09/2023. Recomenda a adoção do “Protocolo para Julgamento de Ações Ambientais” no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5278>.



CNMP n.º 104/2023<sup>[48]</sup> também aconselhava a utilização por membros do Ministério Público de dados de sensoriamento remoto e de informações obtidas por satélite para a instrução de procedimentos extrajudiciais.

Destacamos alguns pontos do documento: i. confiabilidade dos sistemas de sensoriamento remoto utilizados no Brasil; ii. validação do uso de sensoriamento remoto pelo STF e pelo STJ; iii. possibilidade de dispensa de perícia para identificação da materialidade a partir do uso de imagens; iv. possibilidade de complemento da prova por iniciativa dos magistrados ou por inversão do ônus da prova.

## e. Protocolo para Julgamento de Ações Ambientais (II Escopo)

Em 2024, o CNJ aprovou o segundo Protocolo para Julgamento de Ações Ambientais, que orienta os magistrados a levarem em consideração na condenação ambiental o impacto do dano nas mudanças climáticas e os danos difusos a povos e comunidades atingidos.

O Protocolo destaca os casos que envolvem desmatamento e incêndios, pela importância no processo de regulação do clima, devendo o juiz levar em conta, além dos danos imediatos à flora, a potencialização das mudanças climáticas. Algumas sanções possíveis são exemplificadas: i. medidas imediatas de reparação do dano; ii. suspensão ou negativa de financiamento para atividades produtivas na área objeto da conduta; iii. bloqueio de maquinário e ferramentas utilizadas; iv. bloqueio de valores.

Em relação à quantificação do dano ambiental pelo desmatamento, o Protocolo recomenda a utilização de uma metodologia desenvolvida pela Associação dos Membros do Ministério Público (Abrampa) e Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), que leva em conta: i. a quantificação de áreas desmatadas ou incendiadas, identificadas ou não, por imageamento por satélite; ii. as estimativas médias de estoque de carbono disponibilizadas pela Calculadora de Carbono do Ipam;<sup>[49]</sup> iii. a multiplicação do estoque de carbono da área pelo fator de conversão, que corresponde ao gás carbônico efetivamente emitido; e iv. a precificação da tonelada de gás carbônico, não inferior

<sup>[48]</sup> Recomendação CNMP n.º 104, de 12 de setembro de 2023. Dispõe sobre a utilização, pelo Ministério Público, de dados de sensoriamento remoto e de sistemas e plataformas de informações obtidas por satélite, para a defesa mais moderna e eficiente do meio ambiente.

<sup>[49]</sup> Disponível em: <https://carboncal.org.br/>.





a US\$ 5,00 por tCO<sub>2</sub>e (Fundo Amazônia). Essa precificação pode ser utilizada sem prejuízo de atualização de valores superiores por órgãos governamentais.

Vale destacar que o cálculo do dano climático nos casos de desmatamento e incêndios florestais é diferenciado, uma vez que esses eventos e seus prejuízos não são os mesmos, assim como o dano à flora em diferentes biomas. O Protocolo indica um passo a passo para essas situações.

## f. Cooperação entre Ministério Público e organizações da sociedade civil

O Ministério Público do Pará, por meio do Centro de Apoio Operacional Ambiental, em parceria com o Imazon<sup>[50]</sup>, lançou em 2024 Mapas dos Municípios Críticos para o Enfrentamento ao Desmatamento<sup>[51]</sup>. Os mapas, as bases de dados geoespaciais e boletins mensais de desmatamento apoiam a atuação dos promotores das comarcas mais afetadas, assim como os treinamentos para uso dessas informações e os aprimoramentos de laudos técnicos e de roteiro funcional do MPPA<sup>[52]</sup>. Essa cooperação foca nos municípios prioritários para ações de prevenção, controle e redução do desmatamento e da degradação florestal no Pará (28 municípios, de um total de 81 na Amazônia), listados em portaria do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas<sup>[53]</sup>.

Outra iniciativa é o GeoRadar, uma ferramenta desenvolvida pelo MPF junto à Universidade Federal de Lavras (UFLA) e à Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) que reúne informações georreferenciadas com bases de diversos órgãos e possui acesso restrito a membros do Ministério Público. O sistema contou com os dados geográficos das ACPs do programa Amazônia Protege e demais perícias já realizadas pelo Setor de Perícia, Pesquisa e Aná-

[50] Termo de Cooperação Técnica n.º 007/2021 – MPPA/Imazon.

[51] Disponível em: <https://amazon.org.br/imprensa/amazon-lanca-mapas-dos-municipios-criticos-para-o-enfrentamento-ao-desmatamento-em-parceria-com-o-mppa/>.

[52] Amaral, Paulo; Mattos Jr, Dirk; Alves, Alexandra; Teixeira, Albely. Cooperação técnica como estratégia de fortalecimento da atuação do Ministério Público Estadual do Pará na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal. Em: Folly, Maiara; Vieira, Flávia (editoras). **Crimes ambientais na Amazônia: lições e desafios da linha de frente**. Rio de Janeiro: Plataforma CIPÓ, 2024. p.128-149. Disponível em: <https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2024/04/web-na-linha-de-frente-cipo-3.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

[53] Portaria GM/MMA n.º 1.202, de 11 de novembro de 2024. Dispõe sobre a atualização da lista de municípios prioritários para ações de prevenção, controle e redução dos desmatamentos e degradação florestal, e da lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/mma-n-1.202-de-11-de-novembro-de-2024-595667200>. Acesso em: 10 dez. 2024.



lise (SSPEA) do MPF, além de sistemas de investigação internos do Ministério Público. Um diferencial da plataforma é a geração de documentos oficiais para subsidiar procedimentos administrativos ou judiciais.<sup>[54]</sup>

## **g. Advocacia Geral da União (AGU-Recupera e AGU-Enfrenta)**

A AGU instituiu, em 2023 e 2024, grupos estratégicos para trabalhar de forma coordenada e aprimorar a atuação judicial em matéria ambiental. O programa AGU-Recupera trata de demandas judiciais identificadas como prioritárias envolvendo a União, Ibama, ICMBio e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que versem sobre reparação de danos ambientais e recuperação de créditos que tenham por objeto a proteção e a restauração dos biomas e do patrimônio cultural brasileiros.<sup>[55]</sup> O grupo assumiu as atribuições da então Força-Tarefa de Defesa da Amazônia<sup>[56]</sup>, no âmbito da AGU, que ajuizou entre 2019 e 2022 um total de 247 ações de cobrança de multas e reparação de danos ambientais.<sup>[57]</sup>

Outro programa é o AGU-Enfrenta, um Grupo de Enfrentamento Estratégico aos Ilícitos e Crimes Ambientais<sup>[58]</sup> que busca auxiliar o programa AGU-Recupera na responsabilização por ilícitos ambientais nas esferas civil, administrativa e criminal. Suas principais finalidades são: i. fortalecimento das ações de cooperação institucional com demais órgãos que atuam na responsabilização por danos ao meio ambiente; ii. qualificação de informações para encaminhamento ao órgão titular da ação penal pelo crime ambiental; e iii. articulação prévia com o MPF em casos de grande impacto ambiental.

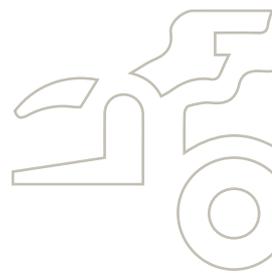
<sup>[54]</sup> Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-destaca-importancia-do-georadar-para-a-defesa-dos-valores-constitucionais-e-dos-direitos-da-sociedade>.

<sup>[55]</sup> Portaria Normativa AGU n.º 89, de 22 de março de 2023. Institui o Grupo Estratégico Ambiental AGU-Recupera, no âmbito da Advocacia-Geral da União, para atuação em demandas judiciais prioritárias da União, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que tenham por objeto a proteção e a restauração dos biomas e do patrimônio cultural brasileiros.

<sup>[56]</sup> Portaria AGU n.º 469, de 24 de setembro de 2019. Institui Força-Tarefa no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU) para atuação especializada nas demandas judiciais que tenham por objeto a defesa de políticas públicas ambientais prioritárias da União, Ibama e ICMBio nos estados que compõem a Amazônia Legal.

<sup>[57]</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-cria-equipe-para-adotar-medidas-juridicas-de-protecao-dos-biomas-brasileiros>.

<sup>[58]</sup> Portaria Normativa AGU n.º 149, de 17 de setembro de 2024. Institui, no âmbito da Advocacia-Geral da União, o Grupo de Enfrentamento Estratégico aos Ilícitos e Crimes Ambientais - AGU-ENFRENTA.



## h. Medidas contra incêndios florestais

Diante do aumento de incêndios florestais no Brasil em 2024, especialmente nos biomas Amazônia e Pantanal, o CNMP, junto ao CNJ, publicaram a Recomendação Conjunta CNMP/CNJ n.º 4, de 18 de setembro de 2024. Ela orienta juízes e membros do Ministério Público a priorizarem a tramitação de inquéritos e ações envolvendo a punição por infrações ambientais, inclusive questões que envolvam medidas cautelares, tais como buscas e apreensões, além de prisões preventivas.

O CNMP também lançou o Plano Estratégico Nacional de Atuação dos Ministérios Públicos no Combate aos Incêndios Florestais e seus Impactos,<sup>[59]</sup> um documento que detalha as linhas de ação pelas quais o Ministério Público pode responder a esse problema. Medidas incluem a identificação das áreas de risco e monitoramento ativo; programas de capacitação e conscientização; acordos preventivos; projetos de recuperação e mitigação; parcerias e integração institucional; e proposições normativas. Além disso, o CNMP sugere medidas de financiamento, como a criação de um fundo específico, incentivo a Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) para ações de prevenção a incêndios, entre outros.

Como resultado do Plano, o CNMP divulgou um aplicativo móvel para denúncias de crimes ambientais, o Radar Ambiental.<sup>[60]</sup> Trata-se de uma ferramenta desenvolvida pelo Ministério Público do Estado do Amapá, que permite maior agilidade e acessibilidade às denúncias, além de permitir registrar a localização exata do crime ambiental, juntar documentos e acompanhar os trâmites. Segundo o CNMP, um dos objetivos é criar um mapa de crimes ambientais, com as áreas e tipos de crimes mais frequentes.

<sup>[59]</sup> Disponível em: <https://encurtador.com.br/bbZbM>

<sup>[60]</sup> Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/17891-cnmp-lanca-aplicativo-para-denuncias-de-crimes-ambientais-pela-populacao>.



## i. Guia para elaboração de PRADs

Verificamos em outro bioma uma iniciativa da Central de Apoio Técnico (CEAT) do Ministério Público do Estado da Bahia, que elaborou o Guia orientativo para elaboração e execução de Planos/Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas ou Alteradas (PRAD)<sup>[61]</sup>. Esta publicação orienta medidas para o acompanhamento de TACs e PRADs voltados à supressão de vegetação, baseado na Instrução Normativa do Ibama n.º 14/2024, que disciplina a matéria.

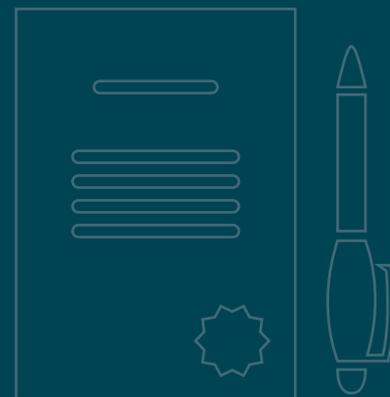
A demanda surgiu após a constatação de dois principais problemas: os procedimentos ministeriais são focados apenas na entrega do PRAD; e a baixa qualidade técnica dos PRADs submetidos à análise. Os PRADs analisados envolviam profissionais não habilitados ou despreparados, metodologias sem lastro técnico-científico, ausência de previsão de monitoramento e negligência na execução dos PRADs.

Com o intuito de ampliar a informação entre os atores envolvidos, o guia busca afastar o caráter de mera formalidade da apresentação dos PRADs perante o Ministério Público e torná-los mais exequíveis. Para isso, algumas premissas foram desenvolvidas: i. individualidade do PRAD conforme o dano; ii. prioridade para a regeneração natural, que pode reduzir custos e favorecer a biodiversidade; iii. necessidade de indicadores de monitoramento com prazos mínimos de 3 a 5 anos; e iv. exigência de cronograma físico e financeiro, bem como relatórios ambientais semestrais.



<sup>[61]</sup> Central de Apoio Técnico. 2024. Guia orientativo para elaboração e execução de Plano/Projetos de recuperação de áreas degradadas ou alteradas. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia.

## 5. Discussão e recomendações



A partir dos resultados das ACPs do programa Amazônia Protege, destacamos a seguir alguns aspectos que demandam atenção para aumentar a eficácia desta estratégia:

### **a. Juízes em primeira instância que ainda rejeitam ações com provas obtidas por meio remoto**

Mesmo com decisões do STJ e normativas do CNJ favoráveis à continuidade das ações que usam provas produzidas exclusivamente por sensoriamento remoto ou obtidas por satélite, ainda há decisões de extinção ou improcedência por este motivo em casos com réus identificados ou incertos. É necessário que o CNJ amplie a disseminação sobre o Protocolo para Julgamento de Ações Ambientais de 2023, e organize treinamentos direcionados a comarcas com grande incidência de ações dessa natureza.

### **b. Definição variada de valores de indenização**

Não há uma metodologia comum para calcular os valores devidos de indenizações por dano moral e dano material ambiental. Identificamos tentativas de padronização, como no caso da comarca de Porto Velho (RO), que definiu que o valor de dano moral será uma proporção do valor do dano material. Porém, há grande variação entre as comarcas. Por isso, o CNJ precisa disseminar e organizar treinamentos sobre o Protocolo para Julgamento de Ações Ambientais de 2024, que traz como orientação uma metodologia para quantificação do dano climático decorrente do desmatamento.

### **c. Destinação de valores desvinculados do bioma Amazônia**

O direcionamento dos recursos de indenizações para fundos públicos de abrangência nacional não garante sua aplicação em ações ambientais na



Amazônia. Experiências recentes indicam que seria possível trabalhar para um direcionamento desses valores para finalidades mais diretamente relacionadas aos danos ambientais. Por exemplo, uma resolução conjunta entre CNJ e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) permite a destinação de valores de decisões judiciais ou acordos em tutela coletiva, que tenham como objetivo reparação de danos, para instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos previamente cadastradas (Resolução Conjunta CNJ CNMP n.º 11, de 24 de setembro de 2024). A resolução define critérios de destinação e seleção de instituições, e determina que tribunais e Ministério Público regulamentem o procedimento para cadastramento de instituições. Nesse caso, seria recomendável um edital de convocação para cadastro e análise de projetos de recuperação de vegetação nativa em diferentes estados com bioma Amazônia, que possam se tornar destinatários de valores das ações do Amazônia Protege.

Outra recomendação ocorreu também em 2024 para destinar valores de condenações criminais e de decisões em tutela coletiva para o combate às queimadas.<sup>[62]</sup> Neste caso, a normativa do CNJ estabelece alguns requisitos para os repasses: i. a destinação deve ser feita para o Fundo de Defesa Civil do respectivo estado, ou quando não houver necessidade, para a Defesa Civil do Amazonas; ii. os valores só podem ser aplicados no combate às queimadas e nas localidades que houver decreto reconhecendo estado de calamidade pública; iii. os estados podem fazer a transferência desses recursos para os municípios, Corpo de Bombeiros ou outros órgãos encarregados de combater incêndios; e, por fim, iv. a entidade beneficiada deve prestar contas com o Tribunal de Contas respectivo. Tais recomendações do CNJ não necessariamente são autoaplicáveis pelos juízes, pois são normativas direcionadas aos Tribunais, para que estes autorizem os respectivos juízes. Por isso, é necessário disseminá-las amplamente junto aos juízes.

#### **d. Vinculação do PRAD ao PRA**

Um ponto de atenção sobre PRADs é sobre a necessidade ou não de vinculação aos Programas de Regularização Ambiental (PRAs) previstos no Código Florestal. Caso os PRADs das sentenças e TACs do Amazônia Protege

<sup>[62]</sup> Recomendação CNJ n.º 155, de 19 de setembro de 2024. Recomenda aos Tribunais de Justiça, aos Tribunais de Justiça Militar, aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais Regionais do Trabalho que autorizem os respectivos juízes efetuarem repasses de valores para o combate às queimadas.

sejam interpretados como parte dos PRAs dos imóveis, será necessário primeiramente que os Cadastros Ambientais Rurais (CARs) desses imóveis estejam validados, e em seguida os responsáveis pelas áreas solicitem adesão ao PRA, para então apresentarem PRADs. No entanto, há um grande passivo de validação de CAR e estima-se que menos de 3% dos cadastros no Brasil tenham passado por essa fase.<sup>[63]</sup> Por isso, identificamos casos em que os juízes chegam a flexibilizar os prazos de apresentação dos PRADs pela demora na validação de CAR do imóvel. Nesse sentido, há o risco de que essa determinação do PRAD seja continuamente adiada e as áreas não sejam efetivamente recuperadas.

Outro risco é acabar impondo a obrigação de validação de CAR em imóveis que não deveriam ser objeto deste instrumento. Por exemplo, se o desmatamento ocorreu em um imóvel público ocupado ilegalmente, a validação do CAR como requisito para a recuperação da área acabará sendo um benefício para o invasor, que terá um documento verificado pelo governo atestando essa ocupação.

Por isso, recomendamos que os PRADs dessas ações não sejam vinculados aos PRAs, para que as áreas possam entrar em fase de recuperação do dano ambiental o quanto antes. Porém, será necessário definir uma forma de acompanhamento desses planos. Para isso, sugerimos que o CNJ defina um banco de dados geográficos para que os polígonos dessas áreas sejam armazenados, vinculados aos seus respectivos processos, e permitam um monitoramento mais sistemático. Assim, seria possível definir quantos planos existem por comarca e utilizar ferramentas de sensoriamento remoto para avaliar evidências de recuperação florestal.

## e. Dificuldade de monitoramento do cumprimento de TACs

A falta de padronização sobre os TACs prejudica seu acompanhamento. É recomendável que os instrumentos sejam celebrados em documentos separados das atas de audiência, com descrição de todas as obrigações, prazos e previsão de multa em caso de descumprimento.

Além disso, o site de transparência do MPF dificulta o monitoramento dos TACs pela sociedade civil quando não vincula o procedimento interno de acompanhamento ao número do processo da ACP. Por isso, é importante que o MPF vincule em seu portal de transparência o número do processo judicial ao

<sup>[63]</sup> Lopes, Cristina L., Maria Eduarda Segovia e Joana Chiavari. Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros – Edição 2023. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

procedimento interno de acompanhamento. Ainda, o MPF precisa informar nos processos judiciais com TACs se os procedimentos internos foram instaurados e seus respectivos números de identificação.

## f. Ações de réu incerto com efeito limitado

Sugerimos que o MPF avalie medidas para aprimorar a responsabilização nos casos de dano ambiental com réu incerto. Por exemplo, em vez de ingressar com várias ações de réu incerto, o MPF poderia agrupar vários polígonos de desmatamento sem identificação de réus e demandar em uma só ação que os órgãos fundiários e ambientais promovam o embargo dessas áreas.

Até 2022 havia um impeditivo para implementar essa proposta. O Acordo de Cooperação Técnica entre Ibama e MPF (ACT AGU/Ibama/MPF n.º 02), firmado em 2020 no âmbito do programa Amazônia Protege, vedava a inclusão de órgãos e autarquias federais no polo passivo das ações. Embora não esteja mais vigente, o documento continuou a orientar a atuação nas ações. Além disso, o referido acordo desobriga que o Ibama atue nos acordos quando estes não dispuserem sobre a atuação administrativa inerente ao órgão. Embora sua vigência tenha sido prevista até 2022, observamos seu uso em casos até dezembro de 2023.

Além disso, o MPF pode recomendar que essas áreas sejam objeto de Portaria de Declaração de Interesse do Serviço Público, emitida pela Secretaria do Patrimônio da União a pedido da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais.<sup>[64]</sup> Tais áreas passariam a ser bloqueadas para finalidade de regularização fundiária, impedindo que os criminosos ambientais lucrem com a obtenção dos imóveis após o desmatamento.

<sup>[64]</sup> Art. 12, §10. Decreto n.º 11.688, de 5 de setembro de 2023.



## Apêndice 1

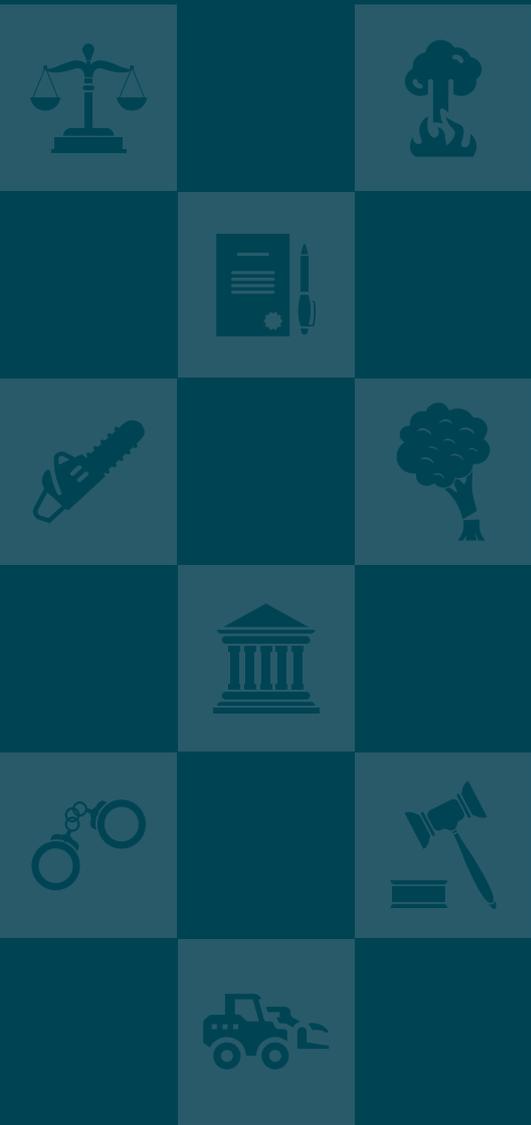
Número de processos e sentenças por comarca até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege

| Comarca         | Estado | Número de processos | Número de processos sentenciados até dezembro de 2023 | Percentual do número total de processos | Percentual de processos sentenciados na comarca |
|-----------------|--------|---------------------|---|---|---|
| Manaus          | AM     | 721                 | 366   | 20%                                     | 51%   |
| Porto Velho     | RO     | 684                 | 475   | 19%                                     | 69%   |
| Juína           | MT     | 419                 | 190   | 12%                                     | 45%   |
| Sinop           | MT     | 324                 | 144   | 9%                                      | 44%   |
| Altamira        | PA     | 298                 | 169   | 8%                                      | 57%   |
| Itaituba        | PA     | 228                 | 177   | 6%                                      | 78%   |
| Redenção        | PA     | 199                 | 92  | 6%                                      | 46%   |
| Belém           | PA     | 108                 | 76  | 3%                                      | 70%   |
| Tucuruí         | PA     | 87                  | 47  | 2%                                      | 54%   |
| Santarém        | PA     | 69                  | 61  | 2%                                      | 88%   |
| Barra do Garças | MT     | 62                  | 13  | 2%                                      | 21%   |
| Diamantino      | MT     | 60                  | 16  | 2%                                      | 27%   |
| Cuiabá          | MT     | 56                  | 19  | 2%                                      | 34%   |
| Ji-Paraná       | RO     | 53                  | 27  | 1%                                      | 51%   |
| Cáceres         | MT     | 38                  | 26  | 1%                                      | 68%   |
| Boa Vista       | RR     | 30                  | 28  | 1%                                      | 93%   |
| Vilhena         | RO     | 27                  | 13  | 1%                                      | 48%   |
| Marabá          | PA     | 24                  | 19  | 1%                                      | 79%   |
| Rio Branco      | AC     | 21                  | 10  | 1%                                      | 48%   |
| Paragominas     | PA     | 17                  | 12  | 0%                                      | 71%   |
| Caxias          | MA     | 8                   | 3   | 0%                                      | 38%   |
| São Luís        | MA     | 4                   | 4   | 0%                                      | 100%  |
| Macapá          | AP     | 3                   | 0   | 0%                                      | 0%  |
| Gurupi          | TO     | 2                   | 2   | 0%                                      | 100%  |
| Palmas          | TO     | 2                   | 2   | 0%                                      | 100%  |
| Balsas          | MA     | 2                   | 0   | 0%                                      | 0%  |
| Imperatriz      | MA     | 2                   | 0   | 0%                                      | 0%  |
| Araguaína       | TO     | 1                   | 1   | 0%                                      | 100%  |
| Castanhal       | PA     | 1                   | 1   | 0%                                      | 100%  |
| Cruzeiro do Sul | AC     | 1                   | 0   | 0%                                      | 0%  |

## Apêndice 2

Tipos de sentença por comarca até dezembro de 2023 no âmbito do programa Amazônia Protege

| Comarca         | Estado | Número total de sentenças até dezembro de 2023 | Termos de Ajustamento de Conduta | Sentenças extintas | Sentenças improcedentes | Sentenças procedentes | Sentenças de declínio de competência |
|-----------------|--------|--|----------------------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| Manaus          | AM     | 378  | 2                                | 269                | 36                      | 71                    | 0                                    |
| Porto Velho     | RO     | 479  | 6                                | 258                | 8                       | 196                   | 11                                   |
| Juína           | MT     | 191  | 3                                | 144                | 15                      | 29                    | 0                                    |
| Sinop           | MT     | 148  | 9                                | 68                 | 32                      | 39                    | 0                                    |
| Altamira        | PA     | 170  | 1                                | 63                 | 19                      | 52                    | 35                                   |
| Itaituba        | PA     | 185  | 1                                | 75                 | 71                      | 38                    | 0                                    |
| Redenção        | PA     | 92   | 9                                | 2                  | 0                       | 3                     | 78                                   |
| Belém           | PA     | 76   | 0                                | 51                 | 23                      | 2                     | 0                                    |
| Tucuruí         | PA     | 48   | 7                                | 12                 | 3                       | 26                    | 0                                    |
| Santarém        | PA     | 62   | 0                                | 29                 | 15                      | 18                    | 0                                    |
| Barra do Garças | MT     | 13   | 1                                | 9                  | 1                       | 2                     | 0                                    |
| Diamantino      | MT     | 16   | 2                                | 6                  | 2                       | 6                     | 0                                    |
| Cuiabá          | MT     | 19   | 1                                | 3                  | 5                       | 10                    | 0                                    |
| Ji-Paraná       | RO     | 27   | 2                                | 13                 | 3                       | 9                     | 0                                    |
| Cáceres         | MT     | 28   | 2                                | 5                  | 14                      | 7                     | 0                                    |
| Boa Vista       | RR     | 28   | 0                                | 12                 | 9                       | 7                     | 0                                    |
| Vilhena         | RO     | 13   | 3                                | 3                  | 3                       | 4                     | 0                                    |
| Marabá          | PA     | 19   | 1                                | 10                 | 1                       | 7                     | 0                                    |
| Rio Branco      | AC     | 11   | 4                                | 1                  | 3                       | 3                     | 0                                    |
| Paragominas     | PA     | 12   | 1                                | 11                 | 0                       | 0                     | 0                                    |
| Caxias          | MA     | 3  | 0                                | 0                  | 0                       | 3                     | 0                                    |
| São Luís        | MA     | 4  | 0                                | 4                  | 0                       | 0                     | 0                                    |
| Macapá          | AP     | 0  | 0                                | 0                  | 0                       | 0                     | 0                                    |
| Gurupi          | TO     | 2  | 0                                | 1                  | 0                       | 1                     | 0                                    |
| Palmas          | TO     | 2  | 0                                | 1                  | 1                       | 0                     | 0                                    |
| Balsas          | MA     | 0  | 0                                | 0                  | 0                       | 0                     | 0                                    |
| Imperatriz      | MA     | 0  | 0                                | 0                  | 0                       | 0                     | 0                                    |
| Araguaína       | TO     | 1  | 0                                | 1                  | 0                       | 0                     | 0                                    |
| Castanhal       | PA     | 1  | 0                                | 0                  | 1                       | 0                     | 0                                    |
| Cruzeiro do Sul | AC     | 0  | 0                                | 0                  | 0                       | 0                     | 0                                    |



Realização



Apoio financeiro

