

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Embargo com autoria desconhecida: como anular restrição sem notificação válida

Tribunal: TRF1 | Processo: 1025370-93.2023.4.01.3200

embargo pessoa desconhecida • autoria infração ambiental • identificação infrator

Parceria profissional

Você sabia que o escritório **Diovane Franco Advogados** possui um **sistema de parceria** para advogados e profissionais do agronegócio? Conte com a colaboração de um corpo técnico altamente especializado em Direito Ambiental, com atuação em embargos, autos de infração, licenciamento, desmatamento, CAR e regularização fundiária. O escritório atua em todo o Brasil, com sedes em Sinop/MT, Belém/PA, Brasília/DF, Novo Progresso/PA e Rio de Janeiro/RJ.

Fale conosco: contato@diovanefranco.com.br | diovanefranco.com.br

Texto da decisão

PODER JUDICIÁRIO FEDERAL Seção Judiciária do Estado do Amazonas 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária Autos: 1025370-93.2023.4.01.3200 Classe: Procedimento Comum Cível (7) Autor: João Mateus Colla Javorski Réu: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA SENTENÇA Trata-se de ação ordinária com pedido liminar de desembargo de área, ajuizada por João Mateus Colla Javorski em face do IBAMA, no qual pretende a anulação de autos de infração e de termos de embargo. Segundo o autor, em 07 de abril de 2017, o IBAMA lavrou os Termos de Embargo 629985-E, 794320-E e 794323-E com "Autoria Desconhecida", totalizando 198,8258 hectares embargados. Acrescentou que o Termo de Embargo 629985-E foi publicado no Diário Oficial da União em 11 de maio de 2017, identificando a área por coordenadas geográficas da área, sem mencionar o nome do proprietário e que em 22 de junho de 2021, quatro anos depois, durante fiscalização do IBAMA, o autor tomou conhecimento dos embargos quando foi autuado por seu descumprimento. Nesta ocasião, foram lavrados três autos de infração: AIA 0COILZTO no valor de R\$ 660.000,00 por impedir regeneração natural; AIA RGFTWTPL no valor de R\$ 825.000,00 por destruir vegetação nativa; e AIA 1KQEIEBU no valor de R\$ 11.000,00 por descumprir embargo. Os termos de embargo originais foram então substituídos pelo Termo de Embargo 5V3YXBFF. Alega vício insanável na notificação dos termos de embargo, uma vez que a publicação com "autoria desconhecida" impossibilitou o exercício do contraditório e da ampla defesa, violando garantias constitucionais. Argumenta que um pequeno agricultor do interior amazônico não teria condições de identificar que as coordenadas geográficas publicadas correspondiam à seu imóvel. Quanto aos Termos de Embargo nº794320-E e 794323-E, sustenta que não foram encontrados processos administrativos relacionados nos sistemas do IBAMA até 2022, caracterizando falha administrativa. Aduz ainda que o autor era menor de 21 anos em 2017, aplicando-se a redução pela metade dos prazos prescricionais conforme artigo 115 do Código Penal, o que resultaria na prescrição das infrações. Alega erro

de tipificação nas autuações, pois o enquadramento no artigo 50 do Decreto 6.514/08 exigiria que a área seja "objeto de especial preservação", o que não se verifica pelo simples fato de estar localizada no bioma amazônico. Sustenta que áreas especialmente protegidas devem ser formalmente criadas por ato do Poder Público, conforme legislação do SNUC. Argumenta que não há dolo ou culpa por parte do autor, que desconhecia os embargos. Também afirma violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, considerando que as multas são confiscatórias para um pequeno produtor rural cuja única fonte de renda é a criação de aproximadamente 100 cabeças de bovinos. Alega ainda que a área rural possui área consolidada superior à embargada, conforme CAR de 2018. Por fim, argumenta que o embargo perdura há mais de seis anos, ferindo o princípio da razoável duração do processo e o direito à subsistência do pequeno agricultor familiar. Liminarmente, requer a suspensão dos efeitos de todos os termos de embargo até o julgamento final da demanda. No mérito, postula a declaração de nulidade dos termos de embargo e autos de infração, o levantamento definitivo dos embargos com exclusão do relatório de áreas embargadas, o reconhecimento da prescrição e, alternativamente, a redução das multas para R\$ 50,00 por hectare ou a substituição das penalidades por medidas de regularização ambiental. Juntou documentos, dentre os quais, os seguintes processos administrativos: 02005.000542/2017-14, 02001.023971/2021-86, 02001.023964/2021-84, 02005.000331/2022-49, 02001.023968/2021-62; documento comprobatório de pedido de regularização junto ao Programa Terra Legal; e contratos de compra e venda. Posteriormente, juntou relatório de evolução de desmatamento, ART – obra ou serviço, e notificação de atualização de rebanho, que comprova ser pequeno produtor rural. Decisão id. 1869654646 indeferiu o pedido liminar, deferiu o pedido de gratuidade da justiça e determinou a citação do requerido. O requerente informou a interposição do Agravo de Instrumento n. 1001730-24.2024.4.01.000 em face da decisão liminar. Em contestação (id. 2125205730), o IBAMA sustentou a legalidade dos autos de infração e das penalidades aplicadas, sob o argumento de que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, que houve a observância do devido processo legal e que foi exteriorizada a motivação do ato. Manifestou-se pela não configuração de prescrição. Por oportuno, apresentou reconvenção, requerendo a condenação do autor em obrigação de fazer consistente em recuperar a área desmatada, em obrigação de pagar danos morais e em obrigação de pagar pelos danos transitórios e residuais causados ao patrimônio ecológico. Em réplica (id. 2136938127), o autor alegou que a reconvenção é incabível na presente ação ordinária, sustentando que os pedidos formulados pelo IBAMA devem ser tratados por meio de ação civil pública. No mérito, reiterou os pedidos formulados na inicial, com a procedência desta ação. Decisão saneadora id. 2177387192 julgou extinto o pedido de reconvenção, sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, VI, do CPC; e determinou a intimação das partes para produção de provas. O autor, embora intimado, não se manifestou nos autos para especificar provas. O IBAMA informou não possuir provas a produzir (id. 2181597920). Sobreveio o julgamento do AI N.º1001730-24.2024.4.01.0000, no qual a Quinta Turma do TRF-1 negou provimento ao agravo de instrumento interposto em face da decisão que indeferiu o pedido liminar (id.1869654646). Intimados para apresentarem razões finais, tanto o autor quanto o réu deixaram transcorrer o prazo sem manifestação. É o relatório. DECIDO. O autor busca, em síntese, a declaração de nulidade dos Termos de Embargo 629985-E, 794320-E, 794323-E e 5V3YXBFF, bem como dos Autos de Infração OCOILZTO (R\$ 660.000,00), RGFTWTPL (R\$ 825.000,00) e 1KQEIEBU (R\$ 11.000,00), totalizando R\$ 1.496.000,00 em multas ambientais. Fundamenta seus pedidos alegando vícios processuais insanáveis, especialmente a ausência de notificação pessoal dos embargos de área desmatada, porquanto a comunicação teria sido feita por edital publicado no Diário Oficial da União e endereçado a "desconhecido", o que impossibilitaria o exercício da ampla defesa e do contraditório. Ainda, sustentou que somente tomou ciência dos embargos em 22/06/2021 - quatro anos após a lavratura, sustentando prescrição intercorrente neste particular. Em apertada síntese, o autor informa que em 2017 houve fiscalização do IBAMA que identificou um desmatamento ilegal e embargou a respectiva área, em região onde mais tarde se constataria a fazenda do autor. Acrescentou que em 2017 o autor era menor de 21 anos, entendendo que a infração então detectada se sujeitaria a prazo prescricional pela metade. Alegou erro na classificação da infração quanto ao art. 50 do Decreto 6.514/08, por entender que o Bioma Amazônia não constitui área de especial preservação. Subsidiariamente, requer o levantamento dos embargos, aos argumentos de que seria pequeno produtor rural; a substituição da multa e embargo pela regularização do passivo ambiental e compensação da área desmatada; ou a redução das

multas para o patamar mínimo de R\$ 50,00 por hectare. 1. Dos processos administrativos 1.1. Operação Seiva II e Lavratura do Termo de Embargo nº 629985-E (Processo Administrativo nº 02005.000542/2017-14). Em 27 de março de 2017, o IBAMA deflagrou a Operação Seiva II, por meio da Ordem de Fiscalização AM74260, com atuação nos municípios de Boca do Acre e Lábrea, no Estado do Amazonas, no período compreendido entre 27/03/2017 e 11/04/2017. A operação tinha por objetivo identificar e autuar responsáveis por desmatamentos indicados pelo sistema DETER/INPE, prioritariamente em glebas federais e Terras Indígenas, bem como verificar o cumprimento de embargos anteriormente lavrados (id. 1668518492 - Pág. 6). No dia 06 de abril de 2017, a equipe de fiscalização composta por Agentes Ambientais Federais do IBAMA e Policiais Militares do 4º Batalhão localizaram a área do polígono DETER 2016MDS008020, onde havia indicativo de desmatamento. Segundo o Relatório de Fiscalização (id. 1668518492 - Pág. 8/14), em vistoria in loco, a equipe constatou a existência de um galpão com tratores, ferramentas e veículos, bem como uma residência cujo morador se encontrava ausente. Foram retiradas fotografias de documentos encontrados no interior de uma picape abandonada no local. Pela quantidade de veículos encontrados na fazenda, os agentes presumiram tratar-se de proprietário de grande porte. Constatou-se, ainda, que as áreas desmatadas nos polígonos DETER 2016MDS008020, 2016MDS002450 e 2016MDS004617 eram circunvizinhas, separadas por cercas, e que em todas elas havia ocorrido plantio de capim para gado após a queima da vegetação. Em 2017, diante da impossibilidade de identificar o proprietário no momento da vistoria, as áreas desmatadas foram embargadas administrativamente e de forma preventiva, sob a rubrica de infrator desconhecido, culminando em publicação de edital para tornar de conhecimento público os embargos de áreas ilegalmente desmatadas. Assim, foi lavrado o Termo de Embargo nº 629985-E, em 07/04/2017, com autoria registrada como "desconhecida", com fundamento nos arts. 70, inciso I, c/c art. 72, inciso VII, da Lei Federal 9.605/98, e art. 50, inciso VII, c/c art. 60 do Decreto 6.514/08, abrangendo área de 83,936 hectares, referente ao polígono DETER 2016MDS008020, para toda e qualquer atividade agropecuária, a fim de possibilitar a completa regeneração da vegetação nativa (id. 1668518492 - Pág. 4). O demonstrativo de alteração de cobertura vegetal, com base em imagens do satélite, confirmou a extensão e os limites do polígono embargado, com centroide nas coordenadas 09°21'49,218"S / 67°26'28,013"W, no município de Boca do Acre/AM (id. 1668518492 - Pág. 16). O Termo de Embargo nº 629985-E foi regularmente publicado no Diário Oficial da União nº 89, Seção 3, página 114, de 11 de maio de 2017, nos termos do Edital da Superintendência Estadual do IBAMA no Amazonas, que publicou as coordenadas geográficas dos centróides dos polígonos de desmatamento identificados por imagem de satélite e vistoriados durante ação de fiscalização, sem a identificação do responsável pela área desmatada e/ou queimada (id. 1668518492 - Pág. 18). Registre-se que o edital não continha o nome do interessado, constando apenas a palavra "desconhecido" no campo destinado à identificação do autuado. Em 19 de agosto de 2019, a Superintendência do IBAMA no Amazonas proferiu a decisão de 1ª Instância Homologatória nº 437/2019-SUPES-AM, confirmando a legalidade do embargo. A autoridade julgadora consignou que o embargo foi imposto como medida acautelatória visando cessar a infração e viabilizar as condições necessárias para a regeneração natural da vegetação nativa ou a melhor condução da recuperação da área degradada, determinando a realização de novas diligências para verificar o cumprimento do embargo e identificar a autoria (id. 1668518492 - Pág. 22/23). Em 30 de dezembro de 2020, o Núcleo de Monitoramento e Informações Ambientais exarou a Informação Técnica nº 601/2020-NMI-AM, concluindo que a área embargada incidia sobre imóveis cadastrados no SISCOM-IBAMA e SICAR (registros 9054764 e 9054767), e que, até a data da última imagem disponível (19/08/2020), a área embargada não se encontrava em processo de recuperação da vegetação natural. Identificou-se que 43,0944 ha da área embargada recaíam sobre o imóvel de Océlio Freire de Souza e que 33,2597 ha se sobrepunham à propriedade de João Mateus Colla (id. 1668518492 - Pág. 25). O Demonstrativo de Alteração de Cobertura Vegetal elaborado pelo NMI-AM, com base em imagem de satélite de 19/08/2020, confirmou graficamente a sobreposição das áreas embargadas com os imóveis cadastrados no CAR em nome de Océlio Freire de Souza e João Mateus Colla (id. 1668518492 - Pág. 26). Os recibos de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) juntados ao processo administrativo confirmaram a titularidade dos imóveis: o Imóvel "Colônia Butiquim" (CAR nº AM-1300706-0998.694D.0518.481B.A29C.2128.7419.D374), registrado em nome de Océlio Freire de Souza, com área total de 349,5272 ha, cadastrado em 11/08/2014; e o Imóvel "Colônia Pai

e Filho" (CAR nº AM-1300706-B824.A36A.3BF2.4868.B3D4.7517.C522.B7A0), registrado em nome de João Mateus Colla Javorski, com área total de 373,1170 ha e com declaração de área consolidada de 123,7064 ha, cadastrado em 18/12/2018 (id. 1668518492 - Pág. 30/31). O INCRA, por meio do Ofício nº 68673/2021/SR(15)AM (id. 1668518492 - Pág. 43), confirmou que a área objeto do Termo de Embargo nº 629985-E, de 83,936 hectares, está inserida na Gleba Novo Axioma/Redenção, de domínio da União Federal.

1.2. Lavratura dos Termos de Embargo nº 794323-E e nº 794320-E — Ausência de Processo Administrativo (Processo Administrativo nº 02005.000331/2022-49). Paralelamente, em 04 de outubro de 2017, supostamente foram lavrados os Termos de Embargo nº 794323-E (área de 92,547 ha, polígono ID2017MDS003953, localidade Novo Axiomas) e nº 794320-E (área de 61,064 ha, polígono ID2016AWS015368, localidade Novo Axiomas), ambos por fiscal do IBAMA, também no município de Boca do Acre/AM, igualmente sem identificação de autuado (id. 1668518494 - Pág. 9/12). Contudo, ao contrário do Termo de Embargo nº 629985-E, os Termos de Embargo nº 794320-E e nº 794323-E não foram objeto de processo administrativo autônomo. Tal circunstância foi confirmada pelo próprio IBAMA que, ao ser instado a se manifestar nos autos do Processo nº 02005.000331/2022-49, informou expressamente não ter encontrado processo relacionado aos referidos embargos nos sistemas do órgão, justificando que, "provavelmente por lapso ou por cancelamento, não foi aberto processo administrativo", conforme se verifica no espelho do Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (SICAFI) do IBAMA (id. 1668518494 - Pág. 7). Por consequência direta da ausência de processo administrativo, é duvidosa a publicação por edital dos referidos embargos em sítio eletrônico do IBAMA, tornando incerto que o autuado ou terceiros pudessem tomar conhecimento da restrição imposta à área. Ressalte-se, ainda, que o que consta dos autos são apenas consultas aos números dos embargos, sem a juntada das cópias físicas dos respectivos termos de embargo, o que impossibilita aferir sua regularidade. A análise técnica realizada pelo NMI-AM em fevereiro de 2022, consubstanciada na Informação Técnica nº 47/2022-NMI-AM e nos respectivos mapas e cartas-imagem (id. 1668518494 - Pág. 15/18; 29), concluiu que os dois embargos (794320-E e 794323-E) se sobrepunham em 100,53 ha ao imóvel cadastrado no CAR em nome de João Mateus Colla Javorski, e que 4,0 ha do embargo 794323-E se sobrepunham ao imóvel de Océlio Freire de Souza. Confirmou-se ainda que o desmatamento das áreas embargadas dentro dos imóveis ocorreu entre 25/08/2016 e 26/07/2017, e que, até a data da última imagem disponível (16/01/2022), a área embargada não se encontrava em processo de recuperação da vegetação natural (id. 1668518494 - Pág. 19), evidenciando o descumprimento do embargo administrativo. As imagens de satélite confirmaram ainda que o desmatamento se deu a partir de 21/04/2017 (id. 1668518494 - Pág. 29/30).

1.3. Fiscalização de 22/06/2021 e Lavratura dos Autos de Infração (Processos Administrativos nº 02001.023968/2021-62, nº 02001.023971/2021-86 e nº 02001.023964/2021-84) Em 22 de junho de 2021, no âmbito da Operação Amazônia Verde – RCD-II-RO-P6, a equipe de fiscalização do IBAMA, acompanhada pelo Batalhão de Polícia Ambiental de Rondônia, realizou vistoria in loco no município de Boca do Acre/AM, com a finalidade de averiguar os termos de embargo lavrados, seu estágio de regeneração e respectivo cumprimento. Durante a vistoria, a equipe chegou à área objeto dos Termos de Embargo 629985-E, 794320-E e 794323-E (lavrados em 2017), que juntos somavam um dano de 198,8258 hectares. Constatou-se que parte dos referidos termos de embargo incidiam sobre a posse do Sr. João Mateus Colla Javorski, identificado como o autor do desmatamento, sem que possuísse autorização para supressão de vegetação nativa. No local desmatado, verificou-se a formação de pastagem e demais benfeitorias necessárias para a criação de bovinos de corte, evidenciando o suposto descumprimento dos embargos e o impedimento da regeneração natural da vegetação nativa (id. 1668518493 - Pág. 1/6; id. 1668518491 - Pág. 1/6; id. 1668531446 - Pág. 1/6). Diante das constatações, foram lavrados três Autos de Infração em desfavor de João Mateus Colla Javorski: a) O Auto de Infração nº RGFTWTPL (Processo Administrativo nº 02001.023968/2021-62), lavrado em 22/06/2021, no valor de R\$ 825.000,00, "por destruir 164,6779 ha de vegetação nativa considerada objeto de especial preservação sem autorização da autoridade ambiental competente", com enquadramento no art. 50 do Decreto 6.514/08, c/c arts. 70 e 72 da Lei 9.605/98 (id. 1668531446 - Pág. 7). b) O Auto de Infração nº OC0ILZT0 (Processo Administrativo nº 02001.023971/2021-86), lavrado em 22/06/2021, no valor de R\$ 660.000,00, "por impedir a regeneração natural de 131,0288 ha de floresta nativa na região amazônica, referente à área embargada previamente pelos Termos de Embargo 629985-E, 794323-E e 794320-E", com enquadramento no art. 48

do Decreto 6.514/08, c/c arts. 70 e 72 da Lei 9.605/98 (id. 1668518493 - Pág. 7). c) O Auto de Infração nº 1KQEIEBU (Processo Administrativo nº 02001.023964/2021-84), lavrado em 22/06/2021, no valor de R\$ 11.000,00, “por descumprir o embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas, por meio da criação de bovinos na área embargada pelo Termo de Embargo 629985-E”, com enquadramento no art. 79 do Decreto 6.514/08 (id. 1668518491 - Pág. 8). Concomitantemente, os Termos de Embargo 629985-E, 794320-E e 794323-E foram substituídos pelo Termo de Embargo nº 5V3YXBFF (id. 1668531446 - Pág. 8), que passou a embargar toda e qualquer atividade na área de 198,8258 ha, objeto do Auto de Infração RGFTWTPL. As Cartas-Imagem elaboradas pelo agente de geoprocessamento da Operação Amazônia Verde, fundado em imagens de satélite dos anos de 2016 a 2021, demonstraram graficamente a evolução do desmatamento na área e o suposto descumprimento dos embargos, confirmando que a área continuou sendo utilizada após a imposição dos embargos de 2017 (id. 1668518493 - Pág. 8/10). Os Relatórios de Análise Instrutória elaborados pelo Grupo Nacional de Primeira Instância (GN-I) do Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (CENPSA), nos processos nº 02001.023971/2021-86, nº 02001.023968/2021-62 e nº 02001.023964/2021-84, concluíram pela regularidade formal e material dos autos de infração, pela correta dosimetria das multas, pela ausência de prescrição e pela inexistência de vícios sanáveis ou insanáveis, recomendando o prosseguimento dos processos para julgamento em primeira instância (id. 1668518493 - Pág. 23/28; id. 1668518491 - Pág. 25/27; id. 1668531446 - Pág. 25/27).

2. Da validade do Termo de Embargo nº 629985-E, vício do Termo de Embargo Substitutivo nº 5V3YXBFF e nulidade do Auto de Infração nº 1KQEIEBU. A lavratura do Termo de Embargo nº 629985-E, em 07/04/2017, sem a identificação do responsável pela área desmatada, não constitui, por si só, irregularidade apta a macular o ato administrativo. O ordenamento jurídico ambiental brasileiro expressamente contempla essa possibilidade, conferindo ao IBAMA o poder-dever de agir preventivamente, ainda que o autor da infração não tenha sido identificado no momento da vistoria. Aliás, os embargos de área ilegalmente desmatada pode apresentar duas naturezas jurídicas distintas, uma sancionatória e outra cautelar, assim conceituada: Embargo como medida administrativa cautelar/reparatória — voltada à própria área degradada, tendo por objetivo impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada, devendo restringir-se exclusivamente ao local onde se verificou a prática do ilícito (art. 108, Decreto 6.514/2008). Embargo como consequência de um processo sancionador — vinculado à apuração de autoria e materialidade de uma infração especificamente imputada a alguém (art. 16, §1º, do Decreto, que exige do agente autuante a coleta de provas de autoria e materialidade). Logo, o embargo ambiental (de local ou atividade) é instrumento de natureza cautelar e protetiva, cuja função primordial é interromper imediatamente a continuidade do dano ambiental e assegurar as condições necessárias para a regeneração natural da área degradada. Sua razão de ser não está na punição do infrator — finalidade própria do auto de infração —, mas na proteção do bem ambiental em si, que, por sua natureza difusa e de fruição coletiva, não pode aguardar a conclusão de investigações administrativas para ter sua integridade resguardada. Permitir que a área continue sendo explorada enquanto se busca identificar o responsável equivaleria a sacrificar o meio ambiente em nome de uma formalidade, em flagrante contrariedade ao dever constitucional de proteção ambiental imposto ao Poder Público pelo art. 225 da Constituição Federal. Não por outro motivo, a manutenção do embargo após a homologação do auto de infração não configura sanção desproporcional, pois sua finalidade específica é garantir a reparação do dano ambiental. Aliás, o embargo de área ilegalmente desmatada possui dupla natureza cautelar (para fazer cessar o ilícito ambiental, em verdadeira tutela inibitória e de remoção de ilícito ambiental), bem como sanção administrativa. Nesse sentido é o teor do enunciado 29 da I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais do Conselho da Justiça Federal (CJF), em termos: Enunciado 29: O embargo de obra ou atividade que esteja se desenvolvendo em áreas objeto de desmatamentos e incêndios florestais é medida administrativa eficaz para fazer cessar o estado de ilicitude na exploração da área (tutela de remoção do ilícito), bem como medida para impedir que sejam auferidos lucros com o ilícito ambiental. Para efetivo cumprimento do termo de embargo, as autoridades poderão destruir equipamentos e retirar semoventes cuja permanência implique descumprimento do termo de embargo (art. 25 e 72, IV, V, VIII e XI da Lei n. 9.605/1998), observadas as regras administrativas pertinentes. Ainda, há entendimento de que embargos e medidas de natureza cautelar possui natureza autônoma, consoante enunciado 18 da I Jornada Jurídica de

Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais do Conselho da Justiça Federal (CJF), que preconiza que “Os embargos e as outras medidas cautelares previstas no art. 72 da Lei n. 9.605/1998 possuem natureza autônoma, preventiva e protetiva e, portanto, podem persistir mesmo se cancelado o auto de infração ou prescrita a pretensão punitiva administrativa”. É precisamente essa lógica que permeia o art. 51 do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que autoriza o órgão ambiental competente a embargar obras ou atividades que impliquem supressão irregular de vegetação nativa, podendo a medida ser aplicada de forma cautelar. O §2º do mesmo dispositivo dispõe que “o órgão ambiental responsável deverá disponibilizar publicamente as informações sobre o imóvel embargado, inclusive por meio da rede mundial de computadores, resguardados os dados protegidos por legislação específica, caracterizando o exato local da área embargada e informando em que estágio se encontra o respectivo procedimento administrativo”. Nesse trecho, o legislador apontou que o embargo se vincula ao local e ao imóvel — e não propriamente à pessoa do infrator. É o local físico degradado que se encontra sob restrição; a identificação do responsável é elemento que pode ser apurado em momento posterior, sem que isso comprometa a validade ou a eficácia da medida protetiva já imposta. Essa vinculação real do embargo ao imóvel é reforçada pelo art. 108 do Decreto nº 6.514/2008, que determina que a medida deve se restringir exclusivamente ao local onde se verificou a prática do ilícito, tendo por finalidade a cessação da atividade degradadora e a viabilização da regeneração natural da vegetação nativa. No §2º do mesmo dispositivo, consta a autorização para lavratura de termo de embargo em face de autoria desconhecida, determinando que, nessa hipótese, a notificação se dará por edital publicado no Diário Oficial da União — exatamente o procedimento adotado pelo IBAMA no presente caso, com a publicação no DOU nº 89, Seção 3, página 114, de 11/05/2017 (id. 1668518492 - Pág. 18). Compreende-se, portanto, que o sistema normativo ambiental brasileiro construiu um modelo em que o embargo existe e produz efeitos independentemente da identificação do autuado, justamente porque sua finalidade precípua é a proteção do bem ambiental. A publicidade da medida — exigida pelo §2º do art. 51 do Código Florestal — supre a ausência de notificação pessoal, tornando o embargo oponível a qualquer pessoa que venha a exercer atividade sobre a área restrita, seja ela o autor do desmatamento original ou qualquer outro ocupante superveniente. Nesse contexto, a atuação do IBAMA na Operação Seiva II foi plenamente legítima: diante da constatação in loco do desmatamento irregular no polígono DETER 2016MDS008020, sem que fosse possível identificar o proprietário ou possuidor da área, a equipe de fiscalização lavrou o Termo de Embargo nº 629985-E como medida acautelatória, procedendo à publicação editalícia no Diário Oficial da União de 11/05/2017, em conformidade com a legislação (id. 1668518492 - Pág. 18). A posterior Decisão de 1ª Instância Homologatória nº 437/2019-SUPES-AM, proferida em 19/08/2019, confirmou a legalidade do embargo, determinando a realização de novas diligências para identificação da autoria (id. 1668518492 - Pág. 22/23). Portanto, o Termo de Embargo nº 629985-E, lavrado com autoria desconhecida, é formalmente válido, e sua existência jurídica não pode ser afastada por esse fundamento. A lógica jurídica é a mesma que reconhece que pagamento da multa não implica automaticamente na suspensão do embargo, sendo necessária a efetiva recuperação da área degradada ou o cumprimento das medidas de recomposição ambiental. Isso porque subsiste interesse legal e jurídico na manutenção do embargo enquanto a área rural não estiver em conformidade com as regras do Código Florestal, seja em relação ao cumprimento dos percentuais de reserva legal, áreas de preservação permanente, dentre outras exigências para uso alternativo do solo, registro no cadastro ambiental rural, dentre outras exigências (inteligência dos arts. 4º e 6º, 12 e 14, bem como 26 e 29 da Lei 12.651/2012). Contudo, ao examinar o ato praticado em 22/06/2021, quando os Termos de Embargo 629985-E, 794320-E e 794323-E foram substituídos pelo Termo de Embargo nº 5V3YXBFF lavrado em face do autor (id. 1668531446 - Pág. 8), verificou-se a existência de um vício de legalidade relativo ao motivo do ato administrativo. Com efeito, a própria análise técnica do IBAMA, consubstanciada na Informação Técnica nº 601/2020-NMI-AM, de 30/12/2020, havia concluído, com base em imagens de satélite e confrontação com os registros do CAR, que apenas 33,2597 hectares da área abrangida pelo Termo de Embargo nº 629985-E se sobrepunham ao imóvel “Colônia Pai e Filho”, cadastrado em nome de João Mateus Colla Javorski (id. 1668518492 - Pág. 25). Os demais 43,0944 ha do mesmo embargo recaíam sobre o imóvel de Océlio Freire de Souza. Ora, se o próprio órgão fiscalizador, antes mesmo da lavratura dos autos de infração de 2021, já havia delimitado tecnicamente qual fração da área embargada se sobrepunha ao imóvel do autor, não há

explicação técnica para que o Termo de Embargo substitutivo nº 5V3YXBFF lhe atribuisse a responsabilidade pela totalidade do Termo de Embargo nº 629985-E. Agrava a situação o fato de que o Termo de Embargo nº 5V3YXBFF faz referência genérica aos três embargos anteriores (629985-E, 794320-E e 794323-E), limitando-se a somar suas áreas para chegar ao total de 198,8258 ha, sem especificar qual parcela de cada embargo anterior seria efetivamente imputável ao imóvel de João Mateus Colla Javorski (id. 1668531446 - Pág. 8). Em nenhum momento o termo substitutivo esclarece que, do Termo de Embargo nº 629985-E, apenas os 33,2597 ha sobrepostos ao imóvel do autor estariam sendo a ele atribuídos — e não a totalidade daquele embargo, que também incidia sobre o imóvel de Océlio Freire de Souza. A delimitação da área objeto da infração (pressuposto fático que compõe o motivo do ato sancionador) e respectivo alcance de sanções e medidas cautelares administrativas é condição de validade dos atos administrativos próprios do poder de polícia ambiental. Essa omissão dificulta a identificação do pressuposto fático da sanção administrativa, por não fornecer meios imediatos à aferição de qual fração dos 198,8258 hectares totais corresponderia, especificamente, à área do imóvel do autor. Dos mapas e imagens de satélites juntados, não há registros dessa individualização, não sendo, portanto, claro o motivo fático (pressuposto fático) objeto do termo de embargo substitutivo lavrado em 2021. Essa imprecisão também tem reflexos no exercício pleno do contraditório e da ampla defesa. Logo, a exigência de determinação precisa da infração e área da infração, que motiva a sanção e delimita a área sobre a qual existe interesse cautelar administrativo de embargo, não é mero formalismo, mas condição de validade do ato — elemento de validade, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello. O vício quanto ao Termo de Embargo nº 5V3YXBFF, na parte em que excede os 33,2597 ha sobrepostos ao imóvel do autor, macula o respectivo ato, nos termos do art.100, §1º, do Decreto nº 6.5014/08. Esse vício se projeta diretamente sobre o Auto de Infração nº 1KQEIEBU (Processo Administrativo nº 02001.023964/2021-84), lavrado em 22/06/2021, que imputou ao autor o descumprimento do Termo de Embargo nº 629985-E (id. 1668518491 - Pág. 8). Embora esse auto faça referência apenas ao embargo originário, sua validade igualmente resta comprometida, pelo mesmo vício. Com efeito, como amplamente demonstrado, o Termo de Embargo nº 629985-E incidia sobre o imóvel do autor em apenas 33,2597 ha. O autor foi, assim, autuado por descumprir um embargo com extensão imprecisa e que, segundo documentos do próprio IBAMA, deveria ter sido delimitada. Qualquer tentativa de corrigir esse vício — seja para delimitar a área efetivamente sobreposta ao imóvel do autor nos 33,2597 ha, seja para recalcular a multa — implicaria necessariamente a modificação do fato descrito no auto de infração, o que configura, nos termos do art. 100, §1º, do Decreto nº 6.514/2008, vício insanável. Isso porque estas correções implicariam, em verdade, na prática de um novo ato sancionador, completamente divorciado e independente dos atos pretéritos. 3. Da inexistência jurídica dos Termos de Embargo nº 794320-E e nº 794323-E e nulidade do auto de infração nº OC0ILZT0. Conforme narrado, em 04 de outubro de 2017, teriam sido lavrados os Termos de Embargo nº 794323-E (área de 92,547 ha, polígono ID2017MDS003953) e nº 794320-E (área de 61,064 ha, polígono ID2016AWS015368), ambos no município de Boca do Acre/AM, igualmente sem identificação de autuado (id. 1668518494 - Pág. 9/12). A data de lavratura — outubro de 2017 — indica que teriam decorrido de uma fiscalização distinta daquela que originou o Termo de Embargo nº 629985-E, realizada em abril do mesmo ano no âmbito da Operação Seiva II. Contudo, não foi juntado aos autos relatório de fiscalização, carta-imagem ou documento técnico que explique as circunstâncias de lavratura dos referidos termos de embargos. A ausência dos termos e/ou documentos que embasaram os embargos, inviabiliza o seu controle de legalidade, bem como o exercício da ampla defesa e contraditório pelo suposto infrator ou pessoa afetada pelos embargos de área desmatada. O próprio IBAMA afirmou que os Termos de Embargo nº 794320-E e nº 794323-E não constam de processo administrativo instaurado. Ao ser instado a se manifestar nos autos do Processo nº 02005.000331/2022-49, o órgão informou expressamente não ter encontrado processo relacionado aos referidos embargos em seus sistemas, justificando que, "provavelmente por lapso ou por cancelamento, não foi aberto processo administrativo" (id. 1668518494 - Pág. 7). O acervo probatório da presente ação se limita a trazer imagem de consultas aos números dos embargos nos sistemas do IBAMA, sem a juntada das cópias físicas dos respectivos termos, o que reforça a incerteza sobre sua efetiva lavratura e regular formalização. Como demonstrado no tópico anterior, o sistema normativo ambiental admite a lavratura de embargo com autoria desconhecida, mas condiciona sua eficácia jurídica à publicidade da medida por publicação, inclusive em seu sítio eletrônico,

com a caracterização do exato local da área embargada. No caso dos Termos de Embargo nº 794320-E e nº 794323-E, não se tem notícia de publicação, seja no Diário Oficial da União, seja em qualquer outro veículo oficial. Portanto, os Termos de Embargo nº 794320-E e nº 794323-E não foram juntados aos autos e possuem existência não confirmada pelo IBAMA, não podendo produzir efeitos em desfavor do autor. Essa inexistência jurídica projeta seus efeitos diretamente sobre o Termo de Embargo substitutivo nº 5V3YXBFF e sobre os autos de infração que dele decorrem. Com efeito, o Termo de Embargo nº 5V3YXBFF foi lavrado em 22/06/2021 expressamente como substituto dos três embargos anteriores — 629985-E, 794320-E e 794323-E —, somando suas áreas para compor o total de 198,8258 ha atribuídos ao autor (id. 1668531446 - Pág. 8). Ocorre que, se dois dos três embargos substituídos não possuem existência confirmada e não atendem aos pressupostos de validade, porquanto o embargo substitutivo foi construído parcialmente a partir de embargos inexistentes, comprometendo a sua validade. Essa contaminação é especialmente evidente no Auto de Infração nº OC0ILZT0 (Processo Administrativo nº 02001.023971/2021-86), lavrado pelo valor de R\$ 660.000,00, que imputou ao autor o impedimento da regeneração natural de 131,0288 ha de floresta nativa, descrevendo expressamente que a conduta se referia "à área embargada previamente pelos Termos de Embargo 629985-E, 794323-E e 794320-E" (id. 1668518493 - Pág. 7), sem individualizar a respectiva área. Aliás, aqui é digno de nota o risco de que a referência cruzada entre atos administrativos de poder de polícia ambiental, quando esta referência possa resultar em vícios quanto à adequada delimitação das circunstâncias de fato, tempo e local da infração, para fins de sanção/cautelar de embargos de área desmatada. Ao mencionar explicitamente os Termos de Embargo nº 794323-E e nº 794320-E como fundamento fático da autuação, o auto de infração incorporou em seu objeto atos administrativos juridicamente inexistentes, sem os quais a área imputada seria substancialmente diversa — limitada, por exemplo, aos 33,2597 ha sobrepostos ao imóvel do autor (referente ao Termo de Embargo nº 629985-E — já explicado acima). Os vícios aqui identificados são insanáveis, nos termos do art. 100, §1º, do Decreto nº 6.514/2008, pois qualquer correção que se pretenda fazer — seja para excluir as áreas referentes aos embargos inexistentes, seja para delimitar a área efetivamente sobreposta ao imóvel do autor — implicaria necessariamente a modificação do fato descrito nos autos de infração e nova infração, alterando a extensão da área e, por consequência, os pressupostos de fato do ato administrativo. Logo, em síntese, acolhe-se parcialmente o pedido formulado pelo autor para declarar: (i) a nulidade dos Termos de Embargo nº 794320-E e nº 794323-E; (ii) a nulidade do Termo de Embargo substitutivo nº 5V3YXBFF, por ter sido lavrado com referência a embargos nulos; (iii) a nulidade do Auto de Infração nº OC0ILZT0 (Processo Administrativo nº 02001.023971/2021-86), por ter como fundamento fático expresso os Termos de Embargo nº 794323-E e nº 794320-E, juridicamente inexistentes e declarados nulos acima, e por não individualizar a área efetivamente atribuível ao imóvel do autor (referente ao Termo de Embargo nº 629985-E); (iv) a nulidade do Auto de Infração nº 1KQEIEBU (Processo Administrativo nº 02001.023964/2021-84), por referenciar embargo cuja incidência sobre o imóvel do autor não foi delimitada (referente ao Termo de Embargo nº 629985-E), nos moldes da fundamentação acima. Fica prejudicada, em relação aos atos ora anulados, a análise das demais teses defensivas suscitadas pelo autor, notadamente a prescrição, a ausência de dolo ou culpa e a desproporcionalidade das multas, por se tratar de questões que somente seriam relevantes caso superados os vícios formais e materiais reconhecidos neste tópico. 4. Da manutenção do Auto de Infração nº RGFTWTPL. Diversamente do que se concluiu em relação aos demais atos administrativos analisados, o Auto de Infração nº RGFTWTPL não comporta o mesmo juízo de nulidade, devendo ser mantido em sua substância, somente com ajuste do valor da multa aplicada. O Auto de Infração nº RGFTWTPL (id. 1668531446 - Pág. 7) tem por objeto conduta distinta e autônoma em relação àquelas imputadas nos demais autos anulados: trata-se da destruição de vegetação nativa identificada no período compreendido entre 2016 e 2021, apurada por meio de análise multitemporal de imagens de satélite. Não se trata, portanto, de auto de infração fundado no descumprimento de embargo ou no impedimento de regeneração natural de área previamente embargada, mas de autuação autônoma pela prática de supressão irregular de vegetação nativa, com delimitação dos hectares desmatados e individualização da área, conduta tipificada no art. 50 do Decreto nº 6.514/2008. A responsabilidade do autor João Mateus Colla Javorski pela área desmatada no período apurado foi confirmada pelos próprios documentos juntados aos autos, todos atendendo aos pressupostos e elementos de forma, objeto, motivo, finalidade e agente público competente.

Consta que o autor apresentou pedido de regularização fundiária datado de 11/03/2015 (id. 1668531449), no qual declarou que sua ocupação na área remontaria a 16/10/2014, data em que afirma ter celebrado contrato particular de cessão de direitos possessórios sobre o imóvel (ids. 1668531452 e 1668531451). Ademais, o imóvel foi posteriormente cadastrado no CAR em 18/12/2018, sob o nº AM-1300706-B824.A36A.3BF2.4868.B3D4.7517.C522.B7A0, em seu nome, com área total de 373,1170 ha e declaração de área consolidada de 123,7064 ha (id. 1668518492 - Pág. 30/31). Ao declarar, no pedido de regularização fundiária, que sua posse sobre o imóvel remonta a outubro de 2014, e ao registrar no CAR uma área consolidada de 123,7064 ha, o próprio autor reconheceu expressamente a ocupação e o uso da área no período que coincide com o intervalo temporal identificado no Auto de Infração nº RGFTWTPL — 2016 a 2021. Em outras palavras, a declaração de posse e o cadastro no CAR constituem confissão quanto à presença do autor na área e ao exercício de atividades sobre ela, sendo inadmissível que, para fins de responsabilização ambiental, o mesmo autor que declara sua posse desde 2014 pretenda se eximir da responsabilidade pelos desmatamentos ocorridos nos anos subsequentes, dentro dos limites do imóvel por ele mesmo cadastrado e declarado. A coincidência entre o período de desmatamento identificado pelo IBAMA (2016-2021) e o período de posse declarado pelo próprio autor (desde outubro de 2014) afasta qualquer alegação de que o desmatamento teria sido praticado por terceiros ou que o autor seria alheio à supressão de vegetação verificada na área. O autor não trouxe aos autos qualquer autorização para supressão vegetal expedida por órgão ambiental competente, o que somente confirma a legalidade do ato administrativo lavrado. A defesa sustentou que a vegetação suprimida não seria objeto de especial proteção legal. A tese não prospera. A área objeto da autuação está inserida em Gleba Federal Novo Axioma Redenção (id. 1668518492 - Pág. 43), que comportava floresta pública federal, no bioma Amazônico. A vegetação nativa existente em Glebas Federais está sujeita à proteção integral do Código Florestal e da legislação ambiental, independentemente de qualquer declaração específica de área protegida, unidade de conservação ou zona de amortecimento. Aliás, a observância das regras próprias do Código Florestal é imperativo legal que decorre também do art. 225, §4º da CF/88, segundo o qual “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. A própria Constituição Federal reconhece a Floresta Amazônica como sendo patrimônio nacional, sujeito a restrições próprias de uma floresta de especial proteção. Sob o guarda-chuva de ser uma floresta de especial proteção, a Floresta Amazônica apresenta regras ainda mais restritivas quanto a conceitos de reserva legal (art. 12, I “a” da Lei 12.651/2012). Logo, na categoria “especial proteção” estão abrangidos instrumentos de política ambiental tais como áreas de preservação permanente (APP), áreas de reserva legal (RL) – esses dois disciplinados pelo Código Florestal –, bem como as unidades de conservação (Lei 99.85/2000). Já a regularidade fundiária do imóvel — ainda pendente de conclusão — não tem o condão de afastar a ilicitude da supressão de vegetação sem autorização ou licença válida (art. 26 da Lei 12.651/2012), e tampouco confere ao ocupante autorização para descumprimento da legislação ambiental, que é premissa para eventual regularização fundiária (vide art. 5º e 6º da Lei 11.952/2009). Por essas razões, afasta-se a tese defensiva de ausência de especial proteção, mantendo-se a tipificação da conduta nos termos do art. 50 do Decreto nº 6.514/2008. No que se refere ao valor da multa aplicada no Auto de Infração nº RGFTWTPL, não se vislumbra nenhuma irregularidade ou ilegalidade. O art. 50 do Decreto nº 6.514/2008 prevê, para a conduta de destruição ou dano a floresta ou demais formas de vegetação nativa, multa de R\$ 5.000,00 por hectare ou fração, tratando-se de valor unitário fixado por critérios objetivos condizentes com os pressupostos de fato retratados no Auto de Infração nº RGFTWTPL, que se refere ao desmatamento de 164,6779 hectares. 5. Dispositivo. Diante do exposto, pelos fundamentos acima expostos, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos formulados por João Mateus Colla Javorski, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para anular os Termos de Embargo 794320-E e 794323-E, o Termo de Embargo substitutivo 5V3YXBFF e autos de infração OC0ILZT0 (processo administrativo nº 02001.023971/2021-86) e 1KQEIEBU (processo administrativo nº 02001.023964/2021-84). Fica mantida a validade e reconhecida a legalidade do auto de infração RGFTWTPL (Processo Administrativo nº 02001.023968/2021-62), em todos os seus termos. Ante a sucumbência recíproca,

condeno as partes ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios, na forma do art. 86, caput, do CPC, distribuídos proporcionalmente da seguinte maneira: a) Condeno o IBAMA ao pagamento de honorários advocatícios em favor do patrono do autor, fixados em 10% (dez por cento) sobre o proveito econômico relativo aos autos de infração anulados; e b) Condeno o autor ao pagamento de honorários advocatícios em favor do patrono do IBAMA, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da sanção mantida para o auto de infração nº RGFTWTPL. É vedada a compensação das verbas honorárias, nos termos do art. 85, § 14, do CPC e a exigibilidade dos valores devidos pelo autor ficará sob condição suspensiva e somente poderá ser executada nos termos do art. 98, § 3º, do CPC, em razão da gratuidade da justiça deferida. Transitado em julgado, archive-se definitivamente. Interposta apelação ou embargos, intime-se para contrarrazões e façam os autos conclusos ao julgador competente. Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Manaus/AM, data da assinatura digital. MARA ELISA ANDRADE Juíza Federal

Leia o artigo completo com análise especializada no site

 Fale com o escritório

Tire suas dúvidas com nossa equipe especializada em Direito Ambiental.

WhatsApp: (66) 99955-5402

Diovane Franco Advogados • OAB/MT 29.530 • diovanefranco.com.br
Sinop/MT • Belém/PA • Brasília/DF • Novo Progresso/PA • Rio de Janeiro/RJ

Documento gerado a partir de publicação oficial. A reprodução é permitida desde que citada a fonte.