

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Tipicidade no embargo ambiental e o risco dos conceitos indeterminados

Tribunal: TRF1 | Processo: 1022157-27.2025.4.01.4100

tipicidade embargo ambiental • conceitos indeterminados embargo • segurança jurídica embargo

Parceria profissional

Você sabia que o escritório **Diovine 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 JUSTIÇA FEDERAL Seção Judiciária de Rondônia 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJRO SENTENÇA TIPO "A" PROCESSO: 1022157-27.2025.4.01.4100 CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) POLO ATIVO: JORDAN DAMASCENO VIEIRA REPRESENTANTES POLO ATIVO: ANDREW DE SENA MACEDO - RO12068, JURACI ALVES DOS SANTOS - RO10517 e THIAGO APARECIDO MENDES ANDRADE - RO9033 POLO PASSIVO: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA SENTENÇA I - RELATÓRIO Trata-se de ação anulatória c/c tutela de urgência ajuizada por JORDAN DAMASCENO VIEIRA contra o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA), com o objetivo de declarar a nulidade do Auto de Infração Ambiental nº 3EZBWT5K, vinculada ao processo administrativo nº 02001.042057/2023-04. Subsidiariamente, requereu a redução da multa ou conversão em prestação de serviços, ou, ainda, autorização para que apresente Plano de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA). A parte autora alega que foi autuado em 24/10/2023 por meio do Auto de Infração nº 3EZBWT5K, com imposição de multa no valor de R\$ 775.400,00, em razão de suposta supressão de 155,08 hectares de vegetação nativa sem licença ambiental, tendo sido também lavrado o Termo de Embargo nº XIFB4EYY, com restrições vinculadas ao seu CPF, embora conste área embargada de 0,0000 hectares. Sustenta a ausência de notificação válida no processo administrativo, inexistência de comprovação de autoria, inclusive diante do arquivamento do Inquérito Policial Federal nº 1013532-38.2024.4.01.4100, utilização exclusiva de imagens de satélite sem vistoria in loco, além de desproporcionalidade das sanções e prejuízos decorrentes do embargo. Ao final, apresentou pedido de concessão de tutela de urgência para suspender a exigibilidade da multa, até o julgamento final da presente ação. Requereu os benefícios da justiça gratuita. O Juízo, em decisão de Id. 2221105912, indeferiu o pedido de tutela de urgência, ao fundamento da ausência dos requisitos legais, mantendo os efeitos do auto de

infração e do embargo. O autor requereu a juntada aos autos da decisão de arquivamento do IPL n. 1013532-38.2024.4.01.4100, assim como a renovação da apreciação da tutela de urgência (Id. 2225317226). O IBAMA apresentou contestação (Id. 2237324132), na qual defendeu a presunção de legitimidade do auto de infração, a existência de autoria e materialidade da infração ambiental, a regularidade do embargo ambiental como medida cautelar, a desnecessidade de advertência prévia para aplicação da multa, a impossibilidade de interferência judicial na conversão da multa e requereu a improcedência dos pedidos. A parte autora apresentou réplica e contestação à reconvenção (Id. 2237956905), sustentando que a contestação é genérica e não enfrenta os vícios apontados, reiterando a ausência de delimitação da área embargada, a inconsistência quanto à área de 0,0000 hectares, a inexistência de autoria reforçada pelo arquivamento do inquérito policial, a invalidade do uso exclusivo de sensoriamento remoto, a ilegalidade do embargo genérico já reconhecida em mandado de segurança conexo, a desproporcionalidade da multa e a nulidade do processo administrativo por ausência de notificação válida. Em decisão de Id. 2239970706, este Juízo esclareceu que o arquivamento do inquérito policial não implica absolvição nas esferas civil e administrativa, bem como determinou a intimação das partes para especificação de provas, além da determinação para que o autor juntasse o processo administrativo ambiental e esclarecesse sua eventual conclusão. O IBAMA apresentou petição (ID 2240720071), informando não possuir outras provas a produzir e requerendo o julgamento antecipado do feito com improcedência dos pedidos. Por sua vez, o autor apresentou manifestação no ID 2240810738, esclarecendo que o processo administrativo ambiental corresponde ao SEI nº 02001.042057/2023-04, que não houve decisão administrativa final e que tal circunstância não impede o controle jurisdicional, reiterando o interesse no prosseguimento da instrução. Juntou documentos. Foi proferida decisão (ID 2244621404), na qual o juízo reconheceu que a contestação não enfrentou adequadamente os pontos da inicial, delimitou os pontos controvertidos, especialmente quanto à notificação, autoria, delimitação da área e prova do dano, e determinou a intimação do IBAMA para manifestação complementar específica e a juntada integral do processo administrativo, com advertência quanto aos efeitos processuais da ausência de impugnação específica. O IBAMA apresentou contestação complementar sob a forma de razões finais (ID 2247460206), sustentando a inexistência de licença ambiental, a responsabilidade do autor com base no Cadastro Ambiental Rural, inclusive sob a ótica de obrigação propter rem, a validade do sensoriamento remoto, a natureza cautelar e preventiva do embargo ambiental, a inexistência de regeneração da área, a necessidade de priorização da via administrativa e a improcedência dos pedidos. É o relatório. Decido. II-FUNDAMENTAÇÃO Inicialmente, procede-se ao julgamento antecipado do mérito, visto que não há necessidade de produção de outras provas, ensejando a hipótese do art. 355, I, do CPC/2015. A controvérsia apresentada nesta demanda envolve a legalidade e validade do auto de infração nº 3EZBWT5K e do termo de embargo nº XIFB4EYY, lavrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA em razão do desmatamento de 155,08 hectares de floresta nativa em bioma amazônico, supostamente praticado pelo autor, sem a devida autorização. Antes de apreciar o mérito, torna-se necessário a análise do pedido de justiça gratuita e da litispendência. - Da justiça gratuita Nos termos do art. 99 do Código de Processo Civil, o deferimento da gratuidade da justiça depende da mera alegação de insuficiência de recursos pela parte, pessoa natural ou jurídica sem fins lucrativos, presunção esta que somente pode ser afastada mediante prova em sentido contrário. No caso concreto, não há nos autos qualquer elemento que infirme a presunção de veracidade da declaração firmada, tampouco manifestação da parte adversa impugnando o benefício. Ademais, a área ocupada pela parte autora seria de 198,1733 ha, conforme informações constantes no CAR e carta imagem (ID. 2220659042), portanto, classificada como pequena propriedade rural, visto que menor que quatro módulos fiscais, e à qual o constituinte deferiu tratamento favorecido, a exemplo da imunidade tributária, da inconceptibilidade de desapropriação, bem assim da impenhorabilidade por débito decorrente de sua atividade produtiva (art. 153, § 4º, inciso II; art. 185, inciso I; e art. 5º, inciso XXVI, da CF/88). Desse modo, verifico a necessidade de deferir o benefício da gratuidade da justiça. – Da litispendência parcial A litispendência constitui pressuposto processual negativo, evidenciado pela existência de uma ação idêntica a outra anteriormente ajuizada que ainda está em curso, possuindo ambas as ações em tramitação simultânea identidade de partes, causa de pedir e pedido. Sobre o tema, dispõe o Código de Processo Civil, verbis: Art. 337 (...) § 1º Verifica-se a

litispendência ou a coisa julgada quando se reproduz ação anteriormente ajuizada. § 2º Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido. § 3º Há litispendência quando se repete ação que está em curso. § 4º Há coisa julgada quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado. § 5º Excetuadas a convenção de arbitragem e a incompetência relativa, o juiz conhecerá de ofício das matérias enumeradas neste artigo. Da análise dos autos, verifica-se a ocorrência de litispendência parcial quanto aos pedidos de: i) anulação do auto de infração e da multa; ii) suspensão/desconstituição do embargo; e iii) limitação do embargo à área efetivamente embargada. Isso porque o autor anteriormente impetrou o Mandado de Segurança nº 1005334-72.2025.4.01.4101, no qual discutiu os mesmos atos administrativos ora impugnados (Auto de Infração nº 3EZBWT5K e Termo de Embargo nº XIFB4EYY) e sentença proferida no mandado de segurança concedeu parcialmente a ordem apenas para determinar a delimitação do embargo à área da infração (sentença de ID. 512321035 daqueles autos), rejeitando os demais pedidos. Dessa forma, há identidade de partes, causa de pedir e pedidos em relação a parte substancial da presente demanda, não cabendo a este juízo os reapreciar. Logo, como aquela ação está em fase recursal, caracterizada está a litispendência, e, como ela foi autuada primeiro (18/08/2025), deve esta ser extinta sem exame do mérito quanto aos pedidos de delimitação do termo de embargo (há coisa julgada material favorável ao autor) e de anulação do auto de infração e do termo de embargo (houve apreciação judicial com denegação da segurança). Reconheço, portanto, a litispendência parcial, nos termos do art. 485, V, do CPC. - Do mérito A responsabilidade administrativa é eminentemente subjetiva, não havendo espaço para a responsabilização objetiva, como ocorre com a reparação de dano ambiental (responsabilidade civil). Dispõe o art. 70 da Lei 9.605/1998: Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. Como se vê, é pressuposto para a configuração da responsabilidade administrativa uma conduta ilícita do agente infrator. Edis Milaré anota que "a responsabilização administrativa, ao contrário do que ocorre na esfera civil e analogamente ao que se dá em âmbito penal, é absolutamente pessoal, não podendo o órgão administrativo punir uma pessoa pelo evento danoso causado por outra" (Direito ambiental. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009). A conduta pessoal, contrária à legislação que tutela o meio ambiente, pode ocorrer sem que haja efetivo prejuízo aos recursos ambientais, mas mera potencialidade de dano, o que justifica o distinto tratamento dispensado à responsabilidade administrativa. Diferentemente se dá com a reparação civil, pelos danos ambientais efetivamente verificados, cuja obrigação é propter rem, ou seja, aderem à coisa, e por eles podem responder tanto o causador do dano como os possuidores/proprietários atuais. Nesse sentido é a orientação do Superior Tribunal de Justiça: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA SUBMETIDOS AO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 2/STJ. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO EM RAZÃO DE DANO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. 1. Na origem, foram opostos embargos à execução objetivando a anulação de auto de infração lavrado pelo Município de Guapimirim - ora embargado -, por danos ambientais decorrentes do derramamento de óleo diesel pertencente à ora embargante, após descarrilamento de composição férrea da Ferrovia Centro Atlântica (FCA). 2. A sentença de procedência dos embargos à execução foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pelo fundamento de que "o risco da atividade desempenhada pela apelada ao causar danos ao meio ambiente consubstancia o nexo causal de sua responsabilidade, não havendo, por conseguinte, que se falar em ilegitimidade da embargante para figurar no polo passivo do auto de infração que lhe fora imposto", entendimento esse mantido no acórdão ora embargado sob o fundamento de que "[a] responsabilidade administrativa ambiental é objetiva". 3. Ocorre que, conforme assentado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.251.697/PR, de minha relatoria, DJe de 17/4/2012), "a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano". 4. No mesmo sentido decidiu a Primeira Turma em caso análogo envolvendo as mesmas partes: "A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente

pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, DJe de 7/10/2015). 5. Embargos de divergência providos. (EResp 1318051/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/2019, DJe 12/06/2019) Não se pode olvidar, contudo, que o ato administrativo goza de presunção de legalidade e legitimidade, constituindo ônus do administrado provar eventuais erros existentes e a apresentação de provas necessárias à comprovação de eventuais nulidades. No caso, os elementos probantes não lograram êxito em afastar tal presunção. - Do pedido de conversão da pena de multa em prestação de serviços ambientais O pedido de substituição da sanção pecuniária por prestação de serviços deve ser formulado na esfera administrativa, pois cabe à autarquia ambiental, no exercício de sua discricionariedade técnica, aferir a gravidade da conduta e a culpabilidade do agente. Não se trata, assim, de direito subjetivo do autuado. A conversão pela via judicial apenas é admitida em hipóteses excepcionais nas quais a parte comprova a baixa potencialidade lesiva da conduta, justificando-se a incidência do princípio da razoabilidade (nesse sentido: TRF1, AC 0002279-18.2011.4.01.4200, Rel. Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, Sexta Turma, julgado em 27/03/2017, publicado em 11/04/2017), o que não ocorre no caso sob exame. - Do pedido de redução da pena de multa Segundo o art. 6º da Lei n. 9.605/1998, "para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará: I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente; II - os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; III - a situação econômica do infrator, no caso de multa". In casu, o autor foi autuado pela prática da infração descrita no art. 50 do Decreto n. 6.514/2008, o qual dispõe: Art. 50. Destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração. Considerando-se que a atividade teria ocorrido na extensão de 155,08 hectares, arbitrou-se o valor da multa em R\$ 775.400,00 (setecentos e setenta e cinco mil e quatrocentos reais). Como se vê, a multa foi fixada no patamar mínimo previsto pelo ato normativo. O autor argumenta que o valor atribuído à sanção supera sua capacidade econômica, sendo imperativa sua revisão, e pleiteia, assim, a redução da multa. Sobre o tema, cumpre examinar o teor dos arts. 74 e 75 da Lei n. 9.605/1998: Art. 74. A multa terá por base a unidade, hectare, metro cúbico, quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado. Art. 75. O valor da multa de que trata este Capítulo será fixado no regulamento desta Lei e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Nota-se que a Lei supracitada delega ao Poder Executivo a fixação das penalidades aplicadas, podendo a quantia ser estabelecida de modo absoluto ou por hectare, metro cúbico ou outra medida, obedecendo-se os patamares gerais mínimo e máximo estabelecidos. Os valores ali reportados, contudo, são gerais e não específicos. Ou seja, a norma apenas fixou parâmetro para todas as sanções a serem criadas, não havendo que se falar que toda multa ambiental deva ter valor mínimo de R\$50,00 (cinquenta reais) – assim como também não se vai admitir que toda sanção possa ser apenas em R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Cabe ao Poder Executivo, ao regulamentar a lei, fazer uma gradação da gravidade de cada infração administrativa, estabelecendo a multa específica e proporcionalmente ao dano provocado ao meio ambiente. Sobre a constitucionalidade desse dispositivo, o Supremo Tribunal Federal já decidiu na ADI 4568 ser possível a delegação normativa pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo. Daquele julgamento é possível extrair, do voto do ministro Luiz Fux, razões jurídicas que se aplicam perfeitamente ao caso em testilha: Como ressalta a doutrina hodierna, Senhor Presidente, egrégio Plenário, a evolução das relações sociais, no último quarto do século XX, revelou a chamada crise da lei. Tal fenômeno se caracteriza, dentre outros aspectos, pela manifesta incapacidade de o Poder Legislativo acompanhar tempestivamente a mudança e a complexidade que atingiram os mais variados domínios do Direito. Por conta disso, muitas vezes apela o legislador para a previsão de princípios e de regras contendo conceitos jurídicos indeterminados, de modo a deferir substancial parcela de poder decisório ao aplicador diante do caso concreto. Esse mesmo fenômeno tem conduzido, em variados campos do Direito Público, à atuação de entidades reguladoras independentes, cuja aptidão técnica lhes permite desenvolver o conteúdo de regras gerais e abstratas, editadas pelo Legislativo, com atenção às particularidades, especificidades, domínio regulado, com a possibilidade de resposta ágil, diante da evolução

da matéria provocada pelos novos desafios. Em outras palavras, a crise da lei tem conduzido ao reconhecimento de um espaço normativo virtuoso do Poder Executivo, que passa a dialogar com o Poder Legislativo no desenvolvimento das políticas públicas setoriais, em cujas maiores vontades residem especificamente: em primeiro lugar, no conhecimento técnico, inerente à burocracia administrativa; em segundo lugar, na possibilidade de pronta resposta aos novos desafios não previstos, mormente quando comparado com as formalidades que cercam o devido processo legislativo, dentre outros, assim como assentado na Constituição. Não existe, portanto – e sequer houve alegação ou prequestionamento do assunto – violação constitucional da norma administrativa aplicada ao caso concreto. O valor da multa, por outro lado, não revela um problema de constitucionalidade. Isso porque não há empecilho, legal ou constitucional, a que multas sejam aplicadas em valores eventualmente incompatíveis com o patrimônio do sancionado. Em síntese, uma multa não passa a ser ilegal ou inconstitucional apenas por ser cara demais. Enquanto ato sancionador, deve a multa ser norteadada pela prevenção geral e guardar razão de proporcionalidade com o dano provocado e os custos de sua reparação, não com a capacidade econômica do particular. Esse tema, em verdade, deve ser enfrentado na esfera da execução fiscal da multa, quando a doutrina do patrimônio mínimo e o extenso rol de impenhorabilidades permearão a cobrança do valor. - Da autorização para apresentação de PRADA No que se refere ao pedido de possibilidade de apresentação de Plano de Recuperação de Área Degradada (PRADA), cumpre destacar que tal instrumento constitui mecanismo típico de regularização ambiental, inserido no âmbito do processo administrativo e da atuação técnica do órgão ambiental competente. A apresentação e análise de PRADA envolvem avaliação técnica específica acerca da extensão do dano, das medidas de recomposição e da viabilidade de recuperação da área, matérias que, por sua natureza, são primordialmente afetas à Administração Pública, no exercício de seu poder de polícia ambiental. Nesse contexto, não há nos autos demonstração de resistência administrativa concreta ao eventual protocolo ou análise de PRADA, tampouco negativa formal que caracterize lesão ou ameaça a direito apta a justificar intervenção judicial substitutiva. Ressalte-se, contudo, que nada impede que o autor formule o pedido diretamente na via administrativa, inclusive no bojo do processo administrativo ambiental em curso, oportunidade em que poderá apresentar o respectivo plano, instruído com os elementos técnicos pertinentes, para análise pelo IBAMA. Ademais, eventual negativa administrativa, se reputada ilegal ou abusiva, não afasta o controle jurisdicional posterior, podendo ser objeto de impugnação judicial própria, assegurando-se, assim, a plena inafastabilidade da jurisdição. Dessa forma, não se revela necessária, neste momento, a imposição judicial para apresentação ou análise de PRADA, devendo a questão ser inicialmente submetida à apreciação administrativa competente. III – DISPOSITIVO Ante o exposto: a) EXTINGO PARCIALMENTE o processo sem exame do mérito, somente quanto aos pedidos de nulidade do anulação do Auto de Infração nº 3EZBWT5K e delimitação do Termo de Embargo nº XIFB4EYY, em razão da litispendência, na forma do artigo 485, V, do Código de Processo Civil; e b) JULGO IMPROCEDENTES os demais pedidos. CONDENO a parte autora ao pagamento dos honorários advocatícios sucumbenciais, os quais arbitro em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa, nos termos do art. 85, § 2º, do CPC. As obrigações da parte autora, beneficiária da gratuidade da justiça, ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e poderão ser executadas se satisfeita a condição no prazo de 5 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado, na forma do § 3º do art. 98 do CPC. Custas ex lege. Sentença não sujeita ao reexame necessário (art. 496, § 3º, I, do CPC). Caso interposto recurso de apelação, oportunize-se o contraditório. Após, remetam-se os autos ao egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Transitada em julgado e não havendo requerimentos das partes, arquivem-se os autos, após as anotações de praxe. Porto Velho, data da assinatura eletrônica. (assinado eletronicamente) JUIZ FEDERAL 5ª Vara Federal – Especializada em matéria ambiental e agrária

 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.