

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Cabe ao ente licenciador atestar a regularidade ambiental do imóvel rural

Tribunal: TRF5 | Processo: 0023770-80.2025.4.05.8500

ente licenciador regularidade • órgão ambiental atestado • competência licenciamento

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 3ª Vara Federal SE MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) Nº 0023770-80.2025.4.05.8500 IMPETRANTE: ALEX CARVALHO SILVA ADVOGADO do(a) IMPETRANTE: ORLANDO FIGUEIREDO SOUZA DE ARAUJO - SE14444 IMPETRADO: SUPERINTENDENTE DO IBAMA EM SERGIPE, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA DECISÃO ALEX CARVALHO SILVA impetrou o presente MANDADO DE SEGURANÇA contra ato supostamente perpetrado pelo SUPERINTENDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA/SE) Alega que: O Impetrante pretende fazer cessar os efeitos do Termo de Embargo nº 2JP8CLA5 (número atualizado BZ9BMHHD), emitido pelo IBAMA, o qual manteve indevidamente a paralisação das atividades, em afronta ao estabelecido na LC 140/11. O ato viola o direito líquido e certo do Impetrante, sobretudo porque desconsidera que é titular da Licença de Operação (LO) nº 80/2024, regularmente expedida pela ADEMA após criteriosa análise técnica que atestou a viabilidade ambiental, a regularidade da área e a inexistência de óbices legais, inclusive quanto à configuração de APP. Como se demonstrará a seguir, a manutenção do embargo revela-se ilegal, seja pela regularidade da atividade devidamente licenciada, seja pela prevalência da atuação do órgão licenciador, de modo que se pugnará a Vossa Excelência que determine à autoridade coatora a revogação do embargo acautelatório, com fins de preservação da LO nº 80/2024, nos termos a seguir pormenorizados. Requer: a) Conceda, liminarmente, a segurança pleiteada, determinando que a autoridade coatora suspenda os efeitos do ato lesivo, assegurando ao impetrante a suspensão do Termo de Embargo nº 2JP8CLA5 (BZ9BMHHD), até o julgamento definitivo do mérito deste mandado de segurança; b) Determine a notificação da Autoridade Coatora para prestar informações no prazo legal de dez dias, conforme art. 7º, I, da Lei nº 12.016/2009; c) Acate as provas que demonstram o direito líquido e certo do Impetrante que acompanham a presente petição inicial, conformando a prova pré-constituída como

exigência do mandado de segurança; d) Requer que se dê ciência do fato ao Órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito, nos moldes do artigo 7º, inciso II, da Lei 12.016/09; e) Determine a oitiva do Ministério Público para oferecer parecer, conforme o art. 12, caput, da Lei nº 12.016/2009; f) fixe multa para o caso de descumprimento da medida liminar e da segurança concedida, nos termos do art. 77, IV, §§ 1º e 2º, CPC/15; g) Ao final, pleiteia a concessão definitiva da segurança, assegurando-se o direito líquido e certo da impetrante, determinando a revogação do embargo acautelatório com fins de preservação da Licença de Operação nº 80/2024 emitida pela ADEMA; Este Juízo assim despachou: O contraditório é princípio processual basilar, de assento constitucional, que deve ser sempre observado. As decisões sem a oitiva prévia da parte ex adversa devem ser reservadas àquelas hipóteses em que possa haver risco de perecimento do direito invocado. Assim, reservo-me para apreciar a medida liminar requerida após as Informações do impetrado, quando melhor delineado estará o panorama da lide, ensejando o exame dos requisitos que a autorizam, e, sobretudo, em homenagem ao Princípio do Contraditório. Notifique-se o impetrado para que preste as Informações de estilo, no decêndio legal, na forma da Lei nº 12.016/09. Intime-se o Representante Judicial da autoridade coatora para tomar ciência da propositura desta ação. Caso a autoridade impetrada apresente informações alegando alguma questão preliminar (inclusive atendimento parcial/total do pedido), intime-se à parte impetrante para manifestação, no prazo de 10 (dez) dias. Com as manifestações, conforme o caso, voltem-me conclusos para decisão ou sentença. O Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis em Sergipe apresenta as seguintes INFORMAÇÕES: (...) 4. Alex Carvalho Silva impetrou mandado de segurança, com pedido liminar, em face de ato administrativo supostamente ilegal, que teria sido praticado pela autoridade citada acima, doravante indicada como impetrado, consistente no Termo de Embargo código 2JP8CLA5. (...) Necessidade de denegação da segurança. Manifestação Técnica nº 3/2026-U-EFIS-SE/Dipam-SE/SupesSE. 11. Excelência, ao receber a notificação para apresentar informações, o Gabinete da Superintendência do IBAMA em Sergipe (SUPES/SE)emitiu o Despacho nº 26053386/2026-Supes-SE, solicitando à Divisão de Proteção Ambiental da Superintendência a prestação de subsídios técnicos acerca do que é abordada na petição inicial do writ. 19/02/2026, 17:27 SAPIENS. Em atendimento, exarou-se a Manifestação Técnica nº 3/2026-U-EFIS-SE/Dipam-SE/Supes-SE, a qual detém o seguinte teor: (...) 1. Contextualização técnica do caso 1.1. Esta manifestação técnica tem por objetivo analisar o pedido de suspensão do Termo de Embargo nº 2JP8CLA5, lavrado em razão da constatação de extração de areia em área de duna, reconhecida legalmente como Área de Preservação Permanente - APP (Anexo Termo de Embargo 2JP8CLA5 - SEI nº 26105433). 1.2. A extração ocorria mediante remoção direta de areia do corpo dunar, impactando suas funções geomorfológicas e ecológicas (Anexo Relatórios de fiscalização - SEI nº 26105404). 1.3. O requerente alega possuir licença ou autorização emitida por outro ente ambiental (Anexo Licenças apresentadas pelo interessado - SEI nº 26105485), motivo pelo qual solicita a suspensão do embargo. 1.4. A análise técnica demonstra que tal alegação não afasta a irregularidade ambiental nem justifica a continuidade da atividade (Anexo Manifestação Técnica 5 - SEI nº 26105446). 2. Caracterização ambiental da área - Duna como APP 2.1. A área fiscalizada corresponde a duna, a qual possui qualificação legal de Área de Preservação Permanente, independentemente de vegetação presente ou de ato administrativo específico. 2.2. Fundamentos legais: 2.2.1. Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), art. 4º, VI: considera APP "as restingas, como fixadoras de dunas". 2.2.2. Resolução CONAMA nº 303/2002, art. 3º, XI: define como APP "a área situada em duna". 2.2.3. Constituição Federal, art. 225, §1º, III: estabelece proteção reforçada aos espaços territoriais especialmente protegidos. 2.3.. As dunas cumprem funções ambientais essenciais, incluindo estabilidade geológica, proteção da linha de costa, manutenção de aquíferos e suporte à biodiversidade. 2.4. Estudos científicos, como o de Prata & De Souza Alves (2024), indicam que a área litigiosa está inserida em um conjunto de dunas inativas de origem pleistocênica, localizadas no interior da planície costeira, a aproximadamente 5 km da linha de costa, nas proximidades do complexo lagunar conhecido como Lagoa dos Tambaquis. Segundo os autores, "essas dunas apresentam elevada estabilidade morfodinâmica, conferida principalmente pela cobertura vegetal composta por espécies da restinga arbustiva e arbórea, que favorece o desenvolvimento de processos pedogenéticos, retém os sedimentos, controla a ação dos ventos e protege as morfologias dunares contra a erosão pluvial" (Anexo

Artigo científico sobre a área litigiosa - SEI nº 26105551). 3. Vedação legal à extração de areia em APP - Duna 3.1. A Resolução CONAMA nº 369/2006 define de forma restritiva e excepcional as hipóteses em que poderia ser admitida intervenção em APP, estabelecendo vedação expressa aplicável ao caso concreto. 3.2. Nos termos do art. 1º, §1º, da Resolução: "É vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de [...] dunas originalmente providas de vegetação, salvo nos casos de utilidade pública dispostos no inciso I do art. 2º." 3.3. Ocorre que o próprio art. 2º, inciso I, alínea "c", exclui expressamente a extração de areia do conceito de utilidade pública: "Atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, exceto areia, argila, saibro e cascalho." 3.4. A Lei Federal nº 12.651/2012, em seu Art. 3º, VIII, "b" já veda o enquadramento da extração de areia como utilidade pública. 3.5. Assim, a extração de areia jamais pode ser enquadrada como utilidade pública 4. Inexistência de direito líquido e certo amparado em licença ambiental 4.1. Ainda que o impetrante alegue possuir licença ou autorização expedida por outro ente federativo, tal circunstância não gera direito líquido e certo à continuidade de atividade expressamente vedada por lei federal. A licença ambiental, quando utilizada em desacordo com o ordenamento jurídico, não convalida a prática ilícita nem tem o condão de afastar a responsabilização por danos ocasionados em Área de Preservação Permanente (APP) (...) 4.3. Conforme o art. 225, §3º, da Constituição Federal, "as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções administrativas e à obrigação de reparar o dano, independentemente da existência de culpa". Trata-se de responsabilização objetiva, independente da existência de autorização administrativa, o que reforça que a licença, ainda que válida, não legitima atividade danosa ao meio ambiente. 4.4. Dessa forma, não há direito líquido e certo a amparar o pedido do impetrante, uma vez que o ato administrativo impugnado tem por finalidade cessar dano ambiental em área legalmente protegida. 5. Do dever legal de atuação do órgão ambiental 5.1. A lavratura do Termo de Embargo não constitui ato arbitrário; ao contrário, representa o cumprimento de dever legal imposto à autoridade ambiental que toma conhecimento de infração. Trata-se de atuação vinculada, exercida dentro dos limites do poder de polícia ambiental e em conformidade direta com o dever constitucional de proteção do meio ambiente. 5.2. O ordenamento jurídico é expresso: a) Art. 70, §3º, da Lei nº 9.605/1998 - A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover sua apuração imediata, sob pena de corresponsabilidade. b) Art. 17, §3º, da LC nº 140/2011 - A fiscalização e a aplicação de sanções administrativas podem ser exercidas por qualquer ente federativo, independentemente da competência para o licenciamento. 5.3. Assim, mesmo que outro ente tenha emitido licença ambiental, não apenas é legítima, como é juridicamente obrigatória a atuação fiscalizatória do órgão que constatou o dano, sobretudo diante de impactos em Área de Preservação Permanente (APP). 5.4. No presente caso, o risco da demora é de natureza ambiental e se manifesta de forma inversa, pois o potencial prejuízo recai sobre o meio ambiente -- bem difuso e protegido constitucionalmente. 6. Da impossibilidade de suspensão do embargo 6.1. O Termo de Embargo possui natureza preventiva e acautelatória, tendo por finalidade cessar imediatamente a continuidade do dano ambiental, especialmente em se tratando de APP (duna). A medida cautelar resguarda a integridade do corpo dunar e evita agravamento dos impactos geomorfológicos e ecológicos. 6.2. A suspensão do embargo: a) permitiria a continuidade da degradação ambiental; b) afrontaria o princípio da prevenção e precaução; c) implicaria risco de dano irreversível à duna. 6.3. Configuram-se, portanto, elementos técnicos que desaconselham a suspensão da medida cautela ALEX CARVALHO SILVA, devidamente qualificado nos autos, apresenta manifestação acerca das informações acostadas aos autos: Inicialmente, cumpre registrar que as informações da autoridade coatora foram apresentadas intempestivamente, não observando o prazo estabelecido por este Juízo para tanto. Não obstante, apresenta-se manifestação reforçando a plena legalidade da atividade exercida pelo Impetrante e a prevalência da opinião técnica do órgão ambiental licenciador. A autoridade coatora trouxe aos autos a Manifestação Técnica nº 3/2026-U-EFISSE/Dipam-SE/Supes-SE, apontando, basicamente, que a área de lavra fiscalizada corresponde à Área de Preservação Permanente (APP), concluindo pela vedação à extração de areia no local, o que justificaria a medida de embargo Sustenta, ainda que a atuação seria legítima pois, segundo a autoridade coatora, "mesmo que outro ente tenha emitido licença ambiental, não apenas é legítima, como é juridicamente obrigatória a atuação fiscalizatória do órgão que constatou o dano, sobretudo diante de impactos em Área de Preservação Permanente (APP)." (...) A ADEMA terminantemente entendeu pela inexistência de área de preservação permanente (APP) no local da atividade, através do

Parecer Técnico PT-33146/2024-5719, outorgando a Licença de Operação - LO nº 80/2024: (...) Não obstante a fiscalização possa ser exercida por qualquer ente federativo, a opinião técnica do órgão licenciador deve sempre prevalecer. É aqui que reside o ponto de discussão. A Orientação Jurídica Normativa - OJN n. 49/2013 do próprio IBAMA¹, dispõe que: "Em razão do estabelecimento pelo legislador de critério de prevalência, é possível concluir que, em nenhuma hipótese, deve-se admitir a prevalência da opinião técnica do órgão fiscalizador supletivo sobre a do órgão licenciador-fiscalizador primário, seja na situação de lavratura de dois autos de infração pela mesma hipótese de incidência, seja na situação em que o segundo, cientificado pelo primeiro da lavratura do AI, dele discorda e justifica tecnicamente posição pela inocorrência da infração. A literalidade da norma, em conjunto com o Princípio da Eficiência na Administração Pública, aplicável ao caso, não admitem entendimento diverso." No caso dos autos, a ADEMA é órgão licenciador e o IBAMA é órgão secundário (ou supletivo). Portanto, se a ADEMA entende que não há área de preservação permanente (APP) no local da lavra, mesmo que o IBAMA afirme o contrário, a opinião técnica que deve prevalecer é a do órgão ambiental licenciador, no caso, a ADEMA. (...) A ocorrência dos autos é ainda mais grave, pois, além do entendimento contrário ao do IBAMA, no sentido de não haver irregularidade, a ADEMA exarou opinião técnica manifesta, por meio do Parecer Técnico - PT 33146/2024-5719, concluindo não haver área de preservação permanente no local da lavra. A prevalência da opinião técnica do órgão licenciador não é um mero comando abstrato, ela se consolida porque o órgão licenciador detém maior afinidade com a atividade licenciada, pois enfrentou cada etapa do processo de licenciamento ambiental, analisando pormenorizadamente a área, concepção, atestando a viabilidade ambiental e enumerando as medidas para gerenciamento do impacto. A Licença de Operação nº 80/2024 da ADEMA, repise-se, é ato administrativo perfeito, válido e eficaz, que goza de presunção de legitimidade e veracidade, e que somente poderia ser revisto ou anulado pela própria administração estadual ou pelo Poder Judiciário, observado o devido processo legal. Caso o IBAMA acredite que a atividade é irregular, que lance mão da medida judicial cabível. O que não se admite é que se utilize de medidas administrativas (sanção de embargo) unilaterais, contra uma atividade regularmente licenciada, cuja avaliação ambiental foi realizada por ente absolutamente competente (art. 8º, XIV, LC 140/2011). (...) Não bastasse o IBAMA embargar a atividade regularmente licenciada, também enviou ofício à ADEMA (id.135376612 - Pág. 70), determinando a revogação da licença ambiental. Dito de outra forma, a autoridade coatora acredita que é corregedora de atos administrativos dos demais entes federativos. Essa prática da autoridade coatora de interferir administrativamente nos processos de licenciamento ambiental do órgão estadual deve ser repreendida. Como dito, caso o IBAMA realmente acredite haver alguma irregularidade, que se utilize a via judicial aplicável, mas não se arvore no seu poder sancionador em detrimento de atos administrativos válidos. O Procurador Federal e ex-presidente do IBAMA, Eduardo Fortunato Bim⁵, explica sobre equívocos dessa natureza: "Geralmente é o órgão ou instituição federal que é provocado para fiscalizar atividades que devem ser licenciadas pelos Estados-membros ou Municípios. Distorção que se embasa em mito sobre a competência comum, sobretudo porque a União não é supervisora ou corregedora dos demais órgãos do Sisnama." (grifo nosso) (...) A atuação da autoridade coatora, ao desconsiderar a análise técnica aprofundada que subsidiou a emissão da licença, representa uma sobreposição indevida de competências e gera absoluta insegurança jurídica, fragilizando todo o sistema de licenciamento ambiental estadual. Além disso, é preciso refutar a interpretação sofismática que o IBAMA criou para justificar suas conclusões. (...) No raciocínio da autoridade, a ADEMA concedeu uma licença ambiental que autoriza uma atividade em APP, mas, ao mesmo tempo, desautoriza a atividade em APP. A conclusão é fruto de uma ginástica interpretativa. Ora, a ADEMA autorizou a atividade, subsidiada não só na licença ambiental, mas principalmente no parecer técnico que expressamente consignou a inexistência de áreas protegidas no local da lavra. A redação da condicionante nº 5 da Licença de Operação nº 80/2024 traz apenas a obrigação da empresa de preservar as APPs, que já é mandatório da Lei 12.651/12. Desta forma, o esforço argumentativo não procede quando confrontado com as provas dos autos. CONCLUSÃO Diante de tudo quanto exposto, reforça-se a ilegalidade da conduta da autoridade coatora, posto que embargou uma atividade regularmente licenciada pela ADEMA - órgão competente pelo licenciamento, que concluiu expressamente pela inexistência de APP na área de lavra - ultrapassando os limites de sua competência, usurpando função corretiva que não lhe é atribuída por lei e que contraria, inclusive, orientação jurídica normativa do próprio órgão federal (OJN 49/2013).

Requer-se, portanto, que Vossa Excelência reconheça a ilegalidade do embargo ambiental lavrado pelo IBAMA e determine sua revogação, restabelecendo ao Impetrante o pleno direito de exercer a atividade minerária objeto da Licença de Operação nº 80/2024, expedida pela ADEMA no regular exercício de sua competência licenciadora. É o relatório. Decido. O artigo 225 da Constituição Federal consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, criando o dever de o agente degradador reparar os danos causados e estabeleceu o fundamento de responsabilização de agentes poluidores, pessoas físicas e jurídicas. Com relação à tutela ambiental, aplica-se a responsabilidade objetiva, ou seja, não há espaço para a discussão de culpa, bastando a comprovação da atividade e o nexo causal com o resultado danoso. A extração de areia em dunas é ilegal quando realizada sem licenças ambientais e autorização do DNPM, constituindo crime ambiental em Área de Preservação Permanente (APP). A atividade de extração de areia é de interesse social e não de utilidade pública (Resolução 369/2006, Código Florestal 2012). O STJ, em julgamento submetido ao rito do recurso repetitivo Tema Repetitivo 707, firmou entendimento no sentido de que: A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar. A responsabilidade objetiva pelo dano ambiental tem previsão no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, impondo ao empreendedor a obrigação de prevenir os riscos à saúde e ao meio ambiente (princípio da precaução) e à recuperação integral das condições ambientais do local degradado (princípios do poluidor-pagador e da reparação in integrum). A necessidade ou não de exigência do licenciamento ambiental para a remoção da areia deve ser avaliada concretamente pelos órgãos de proteção. Por sua vez, o artigo 3º, inc. II, do Código Florestal (Lei 12.651/2012), conceitua área de preservação permanente -APP, como: "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas". A responsabilização do infrator pelo dano ambiental é objetiva, independentemente de dolo ou culpa, bastando a comprovação do nexo de causalidade entre o ato lesivo ao meio ambiente e a consequência por ele sofrida, pela aplicação da teoria do risco integral ao poluidor/pagador prevista no artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/80.

DA PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DOS ATOS ESTATAIS Cumpre ressaltar que o ato administrativo (orientado pela observância rigorosa da legalidade) goza do atributo da presunção de legitimidade (presunções de veracidade e de legalidade), a qual só pode ser infirmada por prova cabal em sentido contrário. Como cediço, o mandado de segurança é remédio processual, consagrado em nossa Carta Constitucional, como instrumento à tutela individual ou coletiva, referente a direito líquido e certo, não amparado por habeas data ou habeas corpus, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica, no exercício de atribuições do Poder Público (CF/1988, art. 5º, incisos LXIX e LXX). A prova pré-constituída para a demonstração do direito líquido e certo deve ser apresentada no momento da sua impetração. Neste diapasão, os fatos aduzidos na petição inicial devem estar suficientemente provados pelos documentos que a acompanham, pois, não cabe dilação probatória na via estreita do mandado de segurança. Impõe-se destacar, de acordo com a ritualística deste remédio constitucional, que refoge, aos estreitos limites da ação mandamental, o exame de fatos despojados da necessária liquidez, haja vista que o iter procedimental do mandado de segurança não comporta a possibilidade de instrução incidental do processo, conforme se vislumbra no caso concreto. No presente caso, não é possível visualizar qualquer violação, ocasionada pela autoridade impetrada, eis que, afinal, a concessão de licença pela ADEMA não inviabiliza a fiscalização por parte do IBAMA, como demonstrado, de forma contundente, pelas informações prestadas pela autoridade coatora, especialmente porque a área onde foi embargada a exploração mineral é considerada APP, sob fiscalização federal, portanto, devendo o IBAMA embargar exploração mineral irregular. Assim, a postura do Superintendente do IBAMA, em aplicar a sanção de embargo, nos limites da área degradada, foi a mais adequada, tendo em vista a necessidade urgente de fazer cessar o dano ambiental gerado pela impetrante. Ante o exposto, INDEFIRO A MEDIDA LIMINAR REQUESTADA. Dê-se vista ao MPF, para seu duto Parecer. Intimem-se. Juiz Edmilson da Silva Pimenta

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.