

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Embargo da FEPAM no Rio Grande do Sul: guia de defesa

Tribunal: TRF4 | Processo: 5064413-51.2025.4.04.7100

embargo ambiental FEPAM Rio Grande do Sul auto de infração anulação • anulação termo de embargo órgão ambiental estadual Rio Grande do Sul • competência fiscalizatória órgão estadual licenciador IBAMA atuação supletiva embargo

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

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5064413-51.2025.4.04.7100/RS IMPETRANTE : UBIRATA NERY TALLAMINI (Inventariante) ADVOGADO(A) : FERNANDO ANTONIO ZANELLA ADVOGADO(A) : MARCELO BRAUN BURGER ADVOGADO(A) : FERNANDO BORTOLON MASSIGNAN ADVOGADO(A) : EDUARDO FAYET ZANELLA ADVOGADO(A) : ALEX GENTA DE LEO IMPETRANTE : IDALMIRA NERY DAS CHAGAS (Espólio) ADVOGADO(A) : FERNANDO ANTONIO ZANELLA ADVOGADO(A) : MARCELO BRAUN BURGER ADVOGADO(A) : FERNANDO BORTOLON MASSIGNAN ADVOGADO(A) : EDUARDO FAYET ZANELLA ADVOGADO(A) : ALEX GENTA DE LEO DESPACHO/DECISÃO Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de tutela provisória de urgência em caráter liminar, impetrado pelo ESPÓLIO DE IDALMIRA NERY DAS CHAGAS, representado pelo inventariante UBIRATÃ NERY TALLAMINI, contra ato do SUPERINTENDENTE DO IBAMA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, objetivando, liminarmente, a suspensão do Termo de Embargo n.º P222QSKQ e, ao final, anulação do mesmo. Alega que o IBAMA lavrou o Auto de Infração nº AU8ZXGGR e o respectivo Termo de Embargo em 13 de fevereiro de 2025 (processo administrativo n. 02023.002889/2023-21), pela suposta destruição de 181,65 hectares de vegetação nativa (Campos de Cima da Serra - Mata Atlântica), objeto de especial preservação (Lei Federal 11.428/06). O embargo foi imposto com o objetivo de recuperação ambiental. A defesa administrativa, com pedido urgente de suspensão do embargo, foi protocolada em 05 de maio de 2025. Contudo, até a data da impetração (06 de outubro de 2025), o IBAMA não havia analisado o pedido de suspensão. O Impetrante argumenta que a área embargada é utilizada para atividade agropecuária há mais de quarenta anos, desde a década de 70, caracterizando-se como área rural consolidada preexistente a 22 de julho de 2008, nos termos do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012, Art. 3º, IV). Tal condição é corroborada pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR), que indica 198,8941 hectares de Área Consolidada de um total de 209,0703 hectares. Alega-se a presença do periculum in mora (perigo de dano) devido aos vultuosos investimentos realizados para a safra seguinte (R\$ 682.265,00), comprovados por documentos fiscais datados entre

outubro de 2024 e abril de 2025, incluindo a aquisição de calcário, sementes de nabo forrageiro, sementes de trigo e fertilizantes. O embargo impede a colheita do nabo forrageiro e o plantio imediato de trigo e soja, sob pena de perda total do investimento e comprometimento da renda familiar. Refere que o *fumus boni iuris* (probabilidade do direito) reside na ilegalidade do embargo por tempo indeterminado antes do julgamento administrativo, violando o devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, CF/88) e o princípio da proporcionalidade. Informa que o laudo técnico anexado (datado de 04/05/2025) confirma que a vegetação no local se descaracteriza como campo nativo, sendo mais típica de solos antropizados e pastagens, evidenciando o uso contínuo da área. É o breve relato. Decido. 1. Do Termo de Embargo n.º P222QSKQ

O termo de embargo é uma medida administrativa cautelar, de caráter auto-executório, que produz efeitos imediatos. Seu objetivo, conforme o art. 72, VII, da Lei nº 9.605/1998 e o art. 16 do Decreto nº 6.514/2008, é impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada. O embargo de obra ou atividade degradante ou poluidora constitui sanção que pode ser imposta como medida de natureza cautelar - hipótese em que, logicamente, precederá a ultração do processo administrativo resultante da autuação -, quando houver risco de a continuidade do empreendimento agravar os danos ao meio ambiente e for necessário à regeneração ou recuperação da área afetada (TRF4, AC 5002095-55.2018.4.04.7107, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 22/06/2022). Em casos tais, a cessação da penalidade dependerá de decisão da autoridade ambiental, após a apresentação, por parte do autuado, de documentação que regularize a obra ou atividade. Eis o teor do artigo 51 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e artigo 15-B do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008: Lei nº 12.651: Art. 51. O órgão ambiental competente, ao tomar conhecimento do desmatamento em desacordo com o disposto nesta Lei, deverá embargar a obra ou atividade que deu causa ao uso alternativo do solo, como medida administrativa voltada a impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada. § 1º O embargo restringe-se aos locais onde efetivamente ocorreu o desmatamento ilegal, não alcançando as atividades de subsistência ou as demais atividades realizadas no imóvel não relacionadas com a infração. § 2º 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. § 3º A pedido do interessado, o órgão ambiental responsável emitirá certidão em que conste a atividade, a obra e a parte da área do imóvel que são objetos do embargo, conforme o caso. Decreto 6.514/2008: Art. 15-A. O embargo de obra ou atividade restringe-se aos locais onde efetivamente caracterizou-se a infração ambiental, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas da propriedade ou posse ou não correlacionadas com a infração. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Art. 15-B. A cessação das penalidades de suspensão e embargo dependerá de decisão da autoridade ambiental após a apresentação, por parte do autuado, de documentação que regularize a obra ou atividade.

Art. 16. No caso de áreas irregularmente desmatadas ou queimadas, o agente autuante embargará quaisquer obras ou atividades nelas localizadas ou desenvolvidas, excetuando as atividades de subsistência. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008). § 1º O agente autuante deverá colher todas as provas possíveis de autoria e materialidade, bem como da extensão do dano, apoiando-se em documentos, fotos e dados de localização, incluindo as coordenadas geográficas da área embargada, que deverão constar do respectivo auto de infração para posterior georreferenciamento. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008). § 2º Não se aplicará a medida administrativa cautelar de embargo de obra, de atividade, ou de área, nos casos em que a infração de que trata o caput se der fora da área de preservação permanente ou reserva legal, salvo quando se tratar de desmatamento ou queima não autorizada de vegetação nativa. (Redação dada pelo Decreto nº 12.189, de 2024) Art. 16-A. O órgão competente poderá embargar área que corresponda a conjunto de polígonos relativos ao mesmo tipo de infração ambiental, com o objetivo de: (Incluído pelo Decreto nº 12.189, de 2024) I - cessar a infração e a degradação ambiental; (Incluído pelo Decreto nº 12.189, de 2024) II - impedir que qualquer pessoa aufera lucro ou obtenha vantagem econômica com o cometimento de infração ambiental; (Incluído pelo Decreto nº 12.189, de 2024) III - prevenir a ocorrência de novas infrações; (Incluído pelo Decreto nº 12.189, de

2024) IV - resguardar a recuperação ambiental; (Incluído pelo Decreto nº 12.189, de 2024) V - promover a reparação dos danos ambientais; e (Incluído pelo Decreto nº 12.189, de 2024) VI - garantir o resultado prático de processos de responsabilização administrativa. (Incluído pelo Decreto nº 12.189, de 2024)

Conquanto se presuma a legitimidade e legalidade dos atos administrativos, é possível que situações específicas do caso concreto justifiquem a suspensão dos efeitos do embargo aplicado pelo Poder Público, haja vista a necessidade de sopesar a sanção que incidiu à espécie aos princípios da legalidade, do contraditório e da ampla defesa, assegurados também nos processos administrativos (art. 5º, incisos LIV, LV e LXXVIII, e art. 37, caput, da CRFB). No caso concreto, verifica-se que o embargo - medida que produz efeitos imediatos e gravosos à atividade econômica desenvolvida na área - foi imposto de maneira concomitante à própria lavratura do auto de infração, sem o esgotamento da via administrativa, o que somente se justificaria diante da comprovada urgência da medida para autorizar a inversão de fases no devido processo legal. A opção pela via mandamental impõe limitações probatórias significativas, sobretudo no caso concreto, em que há questões fáticas que reclamam dilação probatória para além da prova pré-constituída, motivo pelo qual os pedidos da parte autora devem ser apreciados apenas quanto à determinação da suspensão do termo de embargo. O pedido de tutela provisória em sede de Mandado de Segurança exige a presença de fundamento relevante (probabilidade do direito) e que o ato impugnado possa resultar na ineficácia da medida, caso seja finalmente concedida (perigo de dano). Tais requisitos se harmonizam com o disposto no art. 300 do Código de Processo Civil.

2. Do Perigo de Dano (*periculum in mora*) O requisito do perigo de dano está inequivocamente demonstrado. A atividade agropecuária possui um ciclo de produção sazonal, especialmente nas culturas mencionadas (nabo forrageiro, trigo e soja). O Impetrante demonstrou ter realizado investimentos significativos (R\$ 682.265,00) na área embargada, com aquisição de insumos (calcário, sementes e fertilizantes). A manutenção do embargo por prazo indeterminado impede o manejo da área, notadamente a colheita da cultura já plantada (nabo) e o subsequente plantio de trigo/soja. Conforme precedentes citados na inicial, a suspensão do embargo pode ser deferida quando este impede a produção agrícola e afeta toda uma cadeia econômica, causando prejuízos significativos e irreparáveis. Ainda, a defesa administrativa, com pedido urgente de suspensão do embargo, foi protocolada em 05 de maio de 2025 e até a data da impetração do presente mandado (06 de outubro de 2025), não houve qualquer resposta da autarquia. Por outro lado, o decurso de quase cinco anos entre a consolidação da conversão do campo em lavoura até a data da autuação fiscalizatória da Autarquia Ambiental permite retirar do termo de embargo cautelar a urgência necessária para sua aplicação. Como referido pelo IBAMA: "A supressão compreende na conversão de uso do solo de 184,06 ha ocorrida entre abril e junho de 2020" (evento 1, PROCADM2 , fl. 06) e o Auto de infração foi lavrado apenas em 13/02/2025 (evento 1, PROCADM2 , fl. 80). Não se está analisando desde logo o mérito da fiscalização ambiental, tampouco da existência, ou não, da supressão de áreas de vegetação secundária de campos de altitude em estágio médio/avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica - diante de todas as objeções apontadas na inicial, o que refoge ao objeto da análise do pedido liminar. A análise se restringe à legalidade da atividade administrativa diante dos princípios do contraditório e ampla defesa, de urgência e proporcionalidade que regem a imposição de sanção de embargo cautelar de alargada área rural, quando a exploração agrícola já vem ocorrendo há vários anos, não havendo qualquer risco de agravamento dos danos atribuídos ao autor, bem como a impossibilidade de recuperação posterior da área cuja vegetação fora suprimida.

3. Da Probabilidade do Direito (*fumus boni iuris*) A probabilidade do direito resulta da conjugação de dois fatores principais:

3.1 Indícios de Área Rural Consolidada e Controvérsia Fática: O IBAMA fundamentou o embargo na supressão de vegetação nativa com mais de dez anos de cobertura, descaracterizando o pousio. Contudo, a defesa apresenta evidências históricas de uso agropecuário desde a década de 70, através de documentos como a Ficha do Criador (1977) e Declarações para Cadastro de Imóvel Rural (1981, 1982). O Laudo Técnico anexo, realizado por Engenheira Agrônoma, aponta que a vegetação atual no local é típica de solos antropizados, contendo espécies como azedinha, azevém, capim bermuda, carqueja, e samambaia da tapera, sendo a proliferação desta última comum em áreas de agricultura ou pecuária. O laudo conclui que a área está em plena regularidade quanto à legislação ambiental, classificando-a como consolidada. A Lei nº 15.434/2020 (Código Estadual do Meio Ambiente do RS), em seu Art. 228, de fato, prevê que a existência de espécies ruderais nativas ou exóticas em áreas já

ocupadas com agricultura ou pastagens não se caracteriza como remanescente de vegetação de campos de altitude. 3.2 A existência de tal controvérsia fática relevante sobre a natureza da vegetação e o histórico de uso (área consolidada vs. vegetação nativa) enfraquece, em cognição sumária, a presunção de legalidade do ato administrativo que impõe a sanção mais gravosa. 3.3 Violação ao Devido Processo Legal e Proporcionalidade (Mora Injustificada): O embargo, embora possa ser aplicado como medida cautelar (Art. 51, Decreto 6.514/08), quando imposto por prazo indeterminado e antes do julgamento administrativo definitivo, pode ferir os princípios da ampla defesa, do contraditório e da razoável duração do processo (Art. 5º, LIV, LV e LXXVIII, CF/88). A Impetrante apresentou pedido urgente de suspensão em 05 de maio de 2025. A Instrução Normativa IBAMA nº 08/2024 (Art. 5º, § 4º) prevê o prazo de 45 dias para que a autoridade competente decida sobre o requerimento de cessação dos efeitos da medida de embargo. Decorrido tal prazo (e considerando a data da impetração), a inércia da Administração Pública, sem justificação da demora, configura mora injustificada. Conforme jurisprudência citada, a medida acautelatória do embargo, que inviabiliza o uso da área para qualquer atividade, deve ser referendada em prazo razoável, especialmente quando não há risco de agravamento da situação fática (dano consolidado). O embargo aqui imposto tem como objetivo a recuperação ambiental, o que, segundo a própria jurisprudência, não é um efeito imediato da cessação da atividade degradadora, exigindo providências concretas que podem ser exigidas após a conclusão do processo administrativo. Assim, os elementos apresentados pelo Impetrante (investimentos vultosos, natureza sazonal da atividade agrícola, alegação robusta de área consolidada e mora administrativa) demonstram a urgência e a probabilidade de que a manutenção da medida cautelar seja desproporcional neste momento processual. A suspensão dos efeitos do embargo permitirá a continuidade da atividade econômica, garantindo a função social da propriedade e a livre iniciativa (Art. 170, CF/88), sem causar prejuízo imediato ao meio ambiente, visto que o dano, se existente, é passado e consolidado. Desta forma, a medida liminar deve ser deferida para suspender os efeitos do Termo de Embargo nº P222QSKQ, viabilizando o plantio na propriedade embargada. Mantém-se, contudo, a exigência de que o Impetrante se abstenha de suprimir qualquer eventual vegetação nativa nova ou remanescente, limitando-se ao manejo das culturas e pastagens pré-existentes ou adquiridas. Pelo exposto, 1. Defiro o pedido liminar para o fim de determinar a imediata suspensão do Termo de Embargo nº 582BLZDN, imposto pelo IBAMA sobre a propriedade do impetrante Espólio de Idalmara Nery das Chagas, até a conclusão do processo administrativo. 2. Fica o Impetrante autorizado a realizar o manejo e a continuidade das atividades agrícolas na referida área, devendo abster-se de qualquer nova supressão de vegetação nativa porventura existente, sob pena de revogação da liminar. 3. Notifique-se a autoridade coatora para ciência desta decisão com urgência. 4. Dê-se ciência ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, o IBAMA, para que, querendo, ingresse no feito, conforme art. 7º, II, da mesma lei. 5. Após, abra-se vista ao Ministério Público Federal para parecer. 6. Ao final, voltem conclusos para sentença. Intimem-se.

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