

DIOVANE FRANCO
CLÁUDIO FARENZENA

EMBARGOS AMBIENTAIS EM ÁREAS RURAIS

Apresentação
Eduardo Fortunato Bim

Prefácio
Marcelo Buzaglo Dantas



Revista
dos Tribunais



Thomson
Reuters™

SUMÁRIO

Comunidade Ambiental®	7
Vídeos explicativos sobre esta obra	7
Do autor para o leitor	9
Nota do autor e agradecimentos	11
DIOVANE FRANCO RODRIGUES	
Nota do autor e agradecimentos	13
CLÁUDIO FARENZENA	
Prefácio	15
MARCELO BUZAGLO DANTAS	
Apresentação	19
EDUARDO FORTUNATO BIM	
1. Introdução	37
1.1. Responsabilidade ambiental	42
1.2. Visão geral das responsabilidades em matéria ambiental	44
1.3. A aplicação obrigatória do regime jurídico administrativo ao Direito Ambiental Sancionador	50
1.4. Multiplicidade institucional em matéria de embargo ambiental...	52
1.5. Responsabilidade civil, o dever de reparar o dano e o embargo ambiental	57
1.6. Responsabilidade administrativa e o embargo ambiental	63
1.7. Responsabilidade Criminal: cautelares criminais e efeitos seme- lhantes ao embargo ambiental	66

2.	Sistema de competências em matéria ambiental e de fiscalização.....	69
2.1.	Base constitucional e doutrinária da competência ambiental.....	70
2.2.	Lei Complementar 140/2011: fiscalização, sanção e licenciamento....	75
2.3.	Critérios anteriores à LC 140/11: indefinição e dupla punição.....	77
2.3.1.	Conflito entre os entes no poder de fiscalização e licenciamento – o art. 17, § 3º, da LC 140/11.....	79
2.4.	Embargos ambientais e <i>bis in idem</i>	88
2.4.1.	Divergência de entendimento quanto à regularidade ambiental e embargo ambiental – Impossibilidade de submissão a dois regimes jurídicos.....	94
2.4.2.	ADI 4.757 – Caracterização da omissão ou insuficiência em relação aos embargos ambientais.....	97
2.4.3.	Embargos supletivos: teorização do procedimento para a aplicação do embargo supletivo.....	103
3.	Evolução histórica e fundamentos legais do embargo em área rural.....	107
3.1.	Previsão normativa atual do embargo: Lei 9.605/98, Decreto 6.514/08 e o Código Florestal de 2012.....	111
3.1.1.	Lei 9.605/98.....	112
3.1.2.	Decreto 6.514/08.....	113
3.1.3.	O embargo ambiental no Decreto 6.514/08.....	114
3.1.3.1.	Impossibilidade de embargar a atividade de subsistência.....	118
3.1.3.2.	Coletas de provas do ilícito e impossibilidade de embargar área de uso alternativo do solo.....	120
3.1.3.3.	Embargo geral preventivo.....	121
3.1.3.4.	O descumprimento do embargo: suspensão de atividade e cancelamento de licenças – graduação nas novas penalidades.....	126
3.1.3.5.	A necessária constatação de finalidade.....	128
3.1.4.	Código Florestal de 2012.....	132
3.1.4.1.	Art. 51 do Código Florestal – Norma especial definidora do embargo rural.....	134

3.1.4.2.	A interpretação do art. 51 do Código Florestal, desmates não contemporâneos e o art. 16 do Decreto 6.514/08	136
3.1.5.	Regulamentação infralegal: instruções normativas Ibama e ICMBio na atualidade	138
3.1.5.1.	Instrução Normativa Ibama 12/2014 – suspensão de embargos anteriores a 22.07.2008	138
3.1.5.2.	Portaria Ibama nº 24/2016 – Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental.....	142
3.1.5.3.	Instrução Normativa Ibama 15/2023: embargo geral preventivo e remoto	143
3.1.5.4.	Instrução Normativa Ibama 19/2023 – Regulamentação do Decreto 6.514/08	144
3.1.5.5.	Instrução Normativa Ibama 08/2024 – Requisitos para suspensão da medida de embargo	147
3.2.	Síntese das medidas restritivas na legislação.....	149
4.	Teoria Geral do Embargo Ambiental.....	151
4.1.	Teoria do direito e da norma aplicada ao embargo rural	151
4.2.	O paralelo entre o embargo ambiental e o Direito Penal	157
4.3.	A finalidade do processo sancionador ambiental e sua relação com as medidas cautelares	159
4.4.	Conceito e regime jurídico aplicável.....	164
4.5.	Natureza jurídica: medida de polícia, medida cautelar ou sanção administrativa?	168
4.6.	Pressupostos do embargo ambiental	181
4.6.1.	Ilícito contemporâneo: para embargar é necessário haver transgressão normativa atual	182
4.6.2.	Nexo de causalidade e o embargo rural.....	185
4.6.3.	Elemento subjetivo: dolo ou culpa	191
4.6.3.1.	Sujeito passivo do embargo rural	200
4.6.3.2.	Sistematização da sujeição passiva do embargo.....	217

4.6.4.	Proporcionalidade: funcionalidade, necessidade e adequação ao embargo.....	219
4.6.4.1.	Danos ambientais pretéritos consolidados e ausência de possibilidade de regeneração natural.....	224
4.7.	Requisitos cautelares do embargo ambiental.....	226
4.7.1.	<i>Fumus boni iuris</i> : ilícito e agravamento ambiental.....	228
4.7.2.	<i>Periculum in mora</i> : contemporaneidade do ilícito (e não do dano).....	232
4.7.3.	Cláusula <i>rebus sic stantibus</i> e o embargo ambiental.....	239
4.8.	Instrumentalidade.....	244
4.8.1.	Conceito.....	244
4.8.2.	Impossibilidade de embargo sem ilícito.....	248
4.8.3.	Possibilidade de persecução do ilícito: Teoria dos Motivos Determinantes.....	251
4.8.4.	Hipóteses excepcionais de medidas autônomas no ordenamento.....	254
4.8.5.	Providências acauteladoras genéricas: a excepcionalidade do artigo 45 da Lei 9.784/99.....	255
4.8.6.	Embargo em nome de pessoa desconhecida: a impossibilidade de aferição imediata da autoria.....	256
4.9.	Delimitação espacial precisa do embargo rural.....	258
4.10.	Fundamentação técnica adequada.....	260
4.11.	Distinção do embargo, suspensão de atividades, providências acauteladoras e outros institutos semelhantes.....	261
4.11.1.	Suspensão de atividade e suas características.....	261
4.11.1.1.	Critérios para aplicação do embargo ambiental.....	263
4.11.1.2.	Critérios para aplicação da suspensão de atividade.....	264
4.11.2.	Providências acauteladoras genéricas.....	264
4.11.3.	Providências de urgência no judiciário.....	265

4.12.	Elementos estruturantes do embargo ambiental	268
4.12.1.	Competência	268
4.12.2.	Finalidade do embargo ambiental	268
4.12.2.1.	Incapacidade de regeneração natural	271
4.12.2.2.	Implantação de medidas de recuperação – PRAD	274
4.12.2.3.	Alteração fática superveniente	275
4.12.2.4.	Áreas passíveis de conversão para o uso alternativo do solo	276
4.12.2.5.	O termo de compromisso como instrumento de efetivação da finalidade do embargo ambiental	279
4.12.2.6.	Áreas rurais consolidadas e o princípio da finalidade	281
4.12.3.	Forma	284
4.12.4.	Motivo	286
4.12.5.	Objeto	288
4.13.	Atributos do embargo ambiental	289
4.13.1.	A compatibilização da presunção de veracidade e legitimidade com a presunção de inocência	290
4.13.2.	Executoriedade: limites à aplicação no embargo ambiental	298
4.13.2.1.	O dever de reparar o dano, limites à executoriedade administrativa e teoria dos poderes implícitos	300
4.13.3.	Tipicidade como garantia de segurança jurídica: a insuficiência de conceitos jurídicos indeterminados	303
5.	Efeitos do embargo ambiental	305
5.1.	Efeitos sobre o imóvel rural	305
5.1.1.	Efeito dominial direto – sobre o local do ilícito	306
5.1.2.	Efeito dominial expansivo – sobre a propriedade como um todo	308

5.2.	Efeitos sobre a pessoa – extradominiais.....	310
5.2.1.	A lista pública de áreas embargadas como sanção política...	311
5.3.	Publicidade e amplificação dos efeitos.....	313
5.4.	Responsabilização da cadeia produtiva – criação do “embargo econômico”.....	315
5.5.	Restrições econômicas decorrentes de passivos ambientais: sistemas de monitoramento e acordos setoriais	316
5.5.1.	Restrições creditícias do BNDES baseadas em sistemas de monitoramento	316
5.5.2.	A Moratória da Soja e outras restrições comerciais privadas.....	318
6.	Cessaçã dos embargos ambientais: teoria e prática.....	321
6.1.	Fundamentos da cessação	321
6.1.1.	Suspensão e revogação de embargo	321
6.1.2.	O art. 15-B do Decreto 6.514/08: abertura interpretativa.....	322
6.1.3.	Natureza vinculada do ato decisório ligada à funcionalidade	323
6.2.	Cessaçã de embargos ambientais na seara administrativa.....	324
6.2.1.	Cabe ao ente licenciador atestar a regularidade ambiental do imóvel	324
6.2.2.	Instrução Normativa 08/2024 e a suspensão do embargo.....	325
6.2.3.	A reposição florestal e a suspensão de embargo rural	330
6.2.4.	Conceito e elementos da regularidade ambiental.....	333
6.2.5.	Regularidade formal e regularidade material.....	333
6.2.6.	Regularidade específica da área danificada e regularidade integral do imóvel	335
6.2.7.	Passivo ambiental: conceito, historicidade e implicações jurídicas.....	336
6.2.8.	O Cadastro Ambiental Rural: seu papel nos embargos ambientais.....	337

6.2.8.1.	O fracasso do CAR na política ambiental: impossibilidade operacional de validação	337
6.2.8.2.	Caráter autodeclaratório: desnecessidade de prévia validação para surtir efeitos.....	340
6.2.8.3.	Responsabilidade do declarante e controle posterior	343
6.2.8.4.	Heterocontrole: o modelo exitoso do georreferenciamento como paradigma.....	343
6.2.8.5.	CAR e monitoramento: instrumentos de controle remoto.....	344
6.2.8.6.	A nova lei de licenciamento e as atividades rurais	345
6.2.8.7.	Dispensa de CAR validado para supressão de vegetação e exigência para suspensão de embargo.....	353
6.2.9.	PRODES, DETER e demais sistemas de monitoramento ambiental.....	355
6.2.9.1.	Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia – PRODES	355
6.2.9.2.	Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real – DETER.....	357
6.2.9.3.	Banco de Dados de Queimadas – BDQueimadas.....	358
6.2.9.4.	Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo do Brasil – MAPBIOMAS	358
6.2.10.	Valor probatório e aplicações jurídicas: ponderação	359
6.2.10.1.	A fiscalização remota e a colheita de provas	360
6.3.	Agricultura familiar e atividade de subsistência: impossibilidade de embargar	362
6.4.	Supressão anterior a 22 de julho de 2008: Áreas rurais consolidadas.....	368
6.4.1.	Conceito e definição legal de área rural consolidada.....	368
6.4.2.	Marco temporal de 22 de julho de 2008: fundamentos e implicações.....	368
6.4.3.	Embargos em APP com supressão anterior a 22 de julho de 2008: regime das áreas consolidadas.....	369

6.4.4.	Tratamento especial para Reserva Legal em propriedades consolidadas: possibilidade de “comprar reserva fora da propriedade” – Compensação	370
6.4.5.	Propriedades de até 4 módulos fiscais – Art. 67 do Código Florestal	372
6.4.6.	Módulo fiscal é área aproveitável em 22 de julho de 2008, e não área total da propriedade	373
6.4.7.	Anistia total: embargos e multas	376
6.4.8.	Validação constitucional pelo Supremo Tribunal Federal....	380
6.4.9.	Regime diferenciado para Áreas de Preservação Permanente consolidadas	381
6.4.10.	Cadastro Ambiental Rural como condição para o regime diferenciado	381
6.4.11.	Suspensão do embargo e Programa de Regularização Ambiental – Art. 59 do Código Florestal	382
6.4.12.	Desmate em área de uso alternativo do solo sem licença anterior a 22 de julho de 2008	387
6.4.13.	Pousio: perde a consolidação ou apenas exige novo licenciamento para supressão?	388
6.4.14.	Crítérios de comprovação da consolidação temporal	390
6.4.15.	Escassez crítica de vegetação para compensação	391
6.4.16.	Impossibilidade de compensação de reserva legal “fora da propriedade” para desmates posteriores a 22 de julho de 2008 – Art. 66 do Código Florestal.....	392
6.4.17.	Limitações práticas das modalidades de compensação ...	393
6.4.18.	Questões controvertidas na compensação: critério do bioma <i>versus</i> identidade ecológica	394
6.4.19.	Áreas consolidadas: promessa não cumprida e litígio perpétuo	394
6.5.	Supressão posterior a 22 de julho de 2008	395
6.5.1.	PRAD: conceito, finalidade e competência técnica	396
6.5.2.	Instrução Normativa Ibama 14/2024: alcance e limites federativos	398

6.5.3.	Conflitos de competência na análise de PRAD	399
6.5.4.	Suspensão de embargos mediante PRAD aprovado.....	399
6.5.5.	Modalidades de recomposição previstas em lei.....	400
6.5.6.	Embargos em APP com supressão posterior a 22 de julho de 2008: recomposição integral obrigatória	401
6.6.	Proposta de uniformização para suspensão de embargos rurais...	402
6.6.1.	Supressões anteriores a 22 de julho de 2008: regime diferenciado para áreas consolidadas.....	403
6.6.2.	Supressões posteriores a 22 de julho de 2008: regime integral de regularização	404
7.	Controle judicial dos embargos ambientais	405
7.1.	Fundamentos do controle dos atos administrativos.....	405
7.2.	Hermenêutica dos embargos ambientais: legalidade e princípio difuso.....	407
7.3.	Princípio da precaução, ônus da prova e tutela jurisdicional nos embargos ambientais.....	411
7.4.	Presunção de legitimidade e veracidade não afasta o dever de controle de vícios de legalidade.....	415
7.5.	<i>Periculum in mora</i> : equívoco de presunção automática de urgência ambiental.....	418
7.6.	<i>Periculum in mora</i> presumido em favor do particular na vigência dos embargos ambientais.....	420
7.7.	Instrumentos processuais de controle	424
7.7.1.	Instrumentos Individuais.....	425
7.7.1.1.	Mandado de Segurança	425
7.7.1.2.	Ação desconstitutiva de ato administrativo	425
7.7.2.	Instrumentos Coletivos.....	426
7.7.2.1.	Ação Civil Pública contra embargos ilegais.....	426
7.7.2.2.	Mandado de segurança coletivo.....	427
7.7.2.3.	ADPF contra atos normativos de embargos	427

7.8.	Teoria das nulidades dos atos administrativos.....	428
7.8.1.	Planos de análise: existência, validade e eficácia.....	428
7.8.2.	Efeitos temporais das nulidades.....	429
7.9.	Duração razoável do processo e o embargo ambiental	429
7.9.1.	Segurança jurídica e proteção à confiança legítima	431
7.9.2.	Nulidade do embargo e regularidade ambiental	435
7.10.	Vícios e nulidades nos embargos ambientais.....	435
7.11.	Vícios sanáveis e insanáveis	435
7.12.	Vícios de competência.....	438
7.12.1.	O <i>bis in idem</i> : duplicidade de embargos.....	438
7.13.	Vícios de forma.....	438
7.13.1.	Defeitos na lavratura do termo de embargo: coordenadas, polígono e precisão geográfica	438
7.13.2.	Defeitos no procedimento de notificação	438
7.13.3.	Consolidação jurisprudencial e o Tema 1329 do STJ: intimação para apresentar alegações finais por edital	439
7.14.	Vícios de motivo	443
7.14.1.	Ausência ou insuficiência de fundamentação.....	443
7.14.2.	Erro na descrição dos motivos que ensejaram a lavratura do embargo	443
7.14.3.	Inadequação finalística da motivação	444
7.15.	Vícios de objeto.....	445
7.15.1.	Especificação técnica do objeto como garantia de legalidade.....	446
7.15.2.	Aplicação inadequada do princípio da tipicidade	446
7.15.3.	Impossibilidade documental: CAR validado e outros termos de compromisso	447
7.15.4.	Ausência de autoria.....	448
7.16.	Vícios de finalidade.....	448
7.17.	Prescrição do poder sancionador e o embargo ambiental	448

7.17.1.	A prescrição como instituto de segurança jurídica.....	448
7.17.2.	O regime jurídico da prescrição no direito administrativo sancionador.....	450
7.17.3.	Decadência ou prescrição? Atecnia da Lei 9.873/99.....	452
7.17.4.	Prescrição e poder de polícia ambiental	453
7.17.5.	Embargo como manifestação do poder de polícia.....	454
7.17.6.	Fato ilícito e termo de embargo: relação de coexistência..	460
7.17.7.	Prescrição administrativa e reparação civil.....	460
7.17.8.	Instrumentos disponíveis à tutela do meio ambiente mesmo com a declaração da prescrição.....	462
7.17.9.	Ação civil pública com tutela de urgência inibitória	464
7.17.10.	Articulação sistemática dos instrumentos protetivos.....	465
7.17.11.	O IRDR1008130-20.2025.4.01.0000: marco jurisprudencial em construção	466
7.17.12.	Consequências da tese da imprescritibilidade	467
8.	Infrações ambientais autorizadoras do embargo rural.....	469
8.1.	Tipicidade no Direito Sancionador Ambiental.....	469
8.2.	Elementos constitutivos das infrações administrativas ambientais.....	470
8.3.	Relação entre ilícito e medida restritiva do embargo	471
8.4.	Infrações envolvendo exploração, danificação ou supressão de vegetação nativa	472
8.5.	Destruição ou dano em área de preservação permanente (art. 43).....	472
8.6.	Corte de árvores em APP ou espécie protegida (art. 44)	473
8.7.	Impedimento à regeneração natural (art. 48)	474
8.7.1.	Inaplicabilidade do art. 48 em áreas desprovidas de capacidade regenerativa	475
8.7.2.	Exigência de prévia indicação pela autoridade ambiental	477

8.7.3.	A impossibilidade jurídica da sanção em áreas passíveis de conversão para o uso alternativo do solo	478
8.7.4.	Impossibilidade jurídica da sanção em caso de embargos em áreas consolidadas	482
8.7.5.	A caracterização do ilícito continuado em áreas de uso restrito e sua relação com a prescrição	482
8.7.6.	Aspectos processuais e proporcionalidade	484
8.8.	Dano à vegetação objeto de especial preservação não passível de supressão ou exploração (art. 49)	485
8.9.	Dano à vegetação objeto de especial preservação passível de supressão (art. 50)	486
8.9.1.	Só é “objeto de especial preservação” se houver lei formal para tanto	487
8.9.2.	Proibição de analogia in <i>malam partem</i>	489
8.9.3.	Tipificação equivocada do art. 50 em área passível de conversão	490
8.10.	Dano à vegetação em reserva legal ou servidão florestal (art. 51)	491
8.10.1.	Amazônia Legal: floresta <i>versus</i> cerrado – erro no enquadramento típico	492
8.11.	Desmate à corte raso fora da Reserva Legal	494
8.11.1.	Embargo em área de uso alternativo do solo – art. 16, § 2º, do Decreto 6.514/08	495
8.12.	Exploração ou danificação de floresta ou vegetação nativa fora de reserva legal	496
8.13.	Infrações por uso do fogo	499
8.13.1.	Uso irregular de fogo em áreas agropastoris (art. 58)	499
8.13.2.	Provocação de incêndio em vegetação nativa (art. 58-A)	501
8.13.3.	Nexo causal e exigências do Código Florestal	503
8.13.4.	Fogo irregular <i>versus</i> fogo ilegal: implicações para o embargo	503
8.14.	Infrações relacionadas ao uso da área embargada	504
8.14.1.	Comercialização de produtos de área embargada (art. 54)	504

8.14.2. Funcionamento de atividades rurais sem licenciamento (art. 66)	507
8.14.3. A ausência de licença na atividade rural: suspensão de atividade ou embargo ambiental?	512
8.14.4. A Lei Geral do Licenciamento e a atividade rural	513
8.15. Descumprimento de embargo (art. 79)	515
9. Conclusão	521
9.1. Proposições para um novo modelo de utilização dos embargos ambientais.....	524
9.2. Proposta de aperfeiçoamento legislativo.....	527
9.2.1. Exposição de motivos.....	533
Julgados.....	539
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).....	539
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ).....	539
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1)	541
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF-4)	543
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO (TRF-3)	544
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (TRF-5)	544
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MATO GROSSO (TJ-MT).....	544
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA	544
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).....	545
Bibliografia	547