



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4810, 2º Andar - Bairro: Agronômica - CEP: 88025-255 - Fone: (48)3251-2565 - Email: scflp06@jfsc.jus.br

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5010801-92.2025.4.04.7200/SC

IMPETRANTE: LITORAL TERRAZA URBANISMO SPE LTDA

IMPETRADO: SUPERINTENDENTE - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA - FLORIANÓPOLIS

IMPETRADO: AGENTE - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA - FLORIANÓPOLIS

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de mandado de segurança impetrado por LITORAL TERRAZA URBANISMO SPE LTDA, contra ato praticado "*pelo Agente Ambiental DANIEL COHENCA, do INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, ato cujas ilegalidades podem ser corrigidas pela Superintendente do IBAMA em Santa Catarina, LUCILA CLÁUDIA LAGO FRANCISCO*", postulando a suspensão/anulação do Termo de Embargo n. S4VKXXVP, emitido pelo primeiro impetrado.

Alegou que, desde dezembro/2020, tramita perante o IMA o licenciamento ambiental de projeto de loteamento que pretende executar na localidade de Praia Grande, Município de Governador Celso Ramos/SC. Afirmou que tal empreendimento não interferiria em qualquer área ou bem tutelado pela União e suas entidades.

Relatou que, após o IMA ter atestado a viabilidade da implantação do loteamento de forma definitiva, bem como emitido a Licença Ambiental de Instalação nº 6069/2022 e a Autorização de Corte nº 442/2023, o Ministério Público de Santa Catarina propôs a ação civil pública nº 5007790-46.2024.8.24.0007 na Justiça Estadual, visando à suspensão e à anulação daqueles atos. Sustentou que a pretensão ministerial estaria amparada em divergência de seus assessores técnicos quanto à caracterização ambiental do imóvel feita pelo IMA ao longo de quase cinco anos de licenciamento ambiental do projeto. Afirmou que, "*De forma resumida, os assessores técnicos do Ministério Público de Santa Catarina defendem [...] que a vegetação havida no imóvel não poderia ser cortada, o que, em última análise, inviabiliza o loteamento. Outro argumento é que o IMA teria deixado de considerar como corpo hídrico natural alguns pontos em que teria sido vista água acumulada na superfície*".

Narrou que o Juízo estadual de primeiro grau concedeu a liminar para suspender as obras, porém a impetrante recorreu da decisão ao TJSC, que, por meio de decisão prolatada no dia 27/02/2025, suspendeu a decisão agravada por entender que todos os óbices cogitados pelos assessores do MPSC haviam sido considerados e refutados ao longo do licenciamento ambiental. Sustentou que a validade e a eficácia das licenças e aprovações do IMA teriam sido revigoradas, o que lhe autorizaria a retomar as intervenções na área.

Prosseguiu relatando que, no mesmo dia em que as partes tomaram ciência inequívoca da referida decisão judicial (11/03/2025), os fiscais do IBAMA compareceram ao local e lavraram o Termo de Embargo nº S4VKXXVP. Referiu que ainda não havia feito qualquer nova intervenção no terreno e que, de acordo com o IMA, a supressão da vegetação não deveria ser realizada entre os meses de setembro a março, de modo que as atividades somente seriam iniciadas em abril. Argumentou, assim, que não haveria real iminência de dano ambiental a ser acautelada que justificasse a atuação do IBAMA.

Afirmou que a infração a ela imputada foi a de ter prestado informações enganosas ou omissas no processo de licenciamento ambiental IMA VEG/83492/CRF. Sustentou que o embargo não foi precedido da lavratura de um auto de infração ambiental, como seria praxe e determinaria a normatização ambiental vigente, sendo lavrado de forma autônoma e desvinculada de uma atuação ambiental. Afirmou que essa circunstância teria impedido a apresentação de defesa administrativa, por ausência de previsão legal. Destacou que, de acordo com o Relatório de Fiscalização, as razões que levaram à medida seriam basicamente aquelas deduzidas pelo Ministério Público na ação civil pública n. 5007790-46.2024.8.24.0007, amparadas inclusive nos pareceres elaborados pelos assessores do Ministério Público Estadual. Argumentou que vários elementos e a sequência dos fatos sugeririam que teria havido articulação entre agentes públicos - Ministério Público Estadual e IBAMA - para contornar os efeitos da decisão judicial que autorizou a retomada das obras.

Sustentou que o embargo administrativo seria irregular porque, por meio dele, o IBAMA pretenderia, na verdade, revisar e alterar uma avaliação ambiental feita pelo órgão ambiental competente para licenciar, que é o IMA. Afirmou que, mesmo que se reconheça a competência fiscalizatória do IBAMA, essa fiscalização não poderia "*sustar efeitos de licenças legitimamente concedidas por outros órgãos ambientais, com base em meras discordâncias de avaliações técnicas*", nem "*se sobrepor a uma decisão judicial que produz efeitos jurídicos que se projetam inclusive para além das partes*".



Defendeu que não teria havido omissão ou insuficiência fiscalizatória da atividade por parte do IMA que justificasse o embargo pelo IBAMA, mas mera divergência técnica deste último fundada em conclusões apriorísticas lastreadas no trabalho de assessores do Ministério Público Estadual. Relatou que, após o licenciamento o Ministério Público Estadual, teria provocado o IMA em mais de uma oportunidade em razão de alegadas divergências técnicas, e que este teria reavaliado os atos praticados no licenciamento diversas vezes, inclusive em auditoria interna, sem encontrar irregularidades.

Asseverou que *"o IBAMA pretendeu, com o embargo administrativo, contornar por conta própria os efeitos da decisão da autoridade judicial que autorizava a retomada das obras. Essa operação viola as regras do devido processo legal. A postura do IBAMA desenha, por esses argumentos, nítido contempt of court, mina a autoridade do Judiciário e subverte o princípio da primazia da decisão judicial sobre a administrativa"*. Acrescentou que *"a intromissão de entidade de controle ambiental federal em procedimento regular e licitamente conduzido pela entidade estadual competente, além de caracterizar indevida sobreposição, acaba, no caso concreto, por tentar induzir situação conducente a conferir posição hierárquica superior da Justiça Federal em relação à Justiça Estadual, o que certamente não se justifica"*.

Esclareceu que o mérito do licenciamento ambiental não está em discussão no presente mandado de segurança, mas que, de todo o modo, as divergências indicadas pelo IBAMA seriam pontuais e não justificariam a tentativa de exercício de curatela administrativa em relação ao ente estadual. Acrescentou que o IBAMA ainda teria feito referência ao posicionamento de uma técnica da FAMGOV, a qual teria respondido de forma contrária à consulta de viabilidade urbanística na área do empreendimento. Salientou, porém, que aquele órgão municipal não é competente para o licenciamento ambiental e que tal documento seria meramente informativo em relação ao zoneamento urbanístico da área.

Alegou que não existiria, no ordenamento jurídico brasileiro, a figura da cautelar (e embargo) administrativa autônoma, e que, quando constatada infração ambiental, seria obrigatória a lavratura de um auto de infração em conjunto, o que não ocorreu no caso. Disse que a medida também seria contrária ao *"disposto no §2º do artigo 16 do Decreto Federal nº 6.514/058, que o condiciona às intervenções feitas em área de preservação permanente ou reserva legal, desmatamento ou queima não autorizada de vegetação nativa"*. Além disso, não teria sido instruído com poligonal georreferenciada, como manda o inciso II do §1º do artigo 51 da Instrução Normativa IBAMA nº 19/2023, e faria *"alusão a uma conduta fática (apresentação de informações enganosas e omissas no licenciamento) que não tem correspondência direta com ação causadora de intervenção antrópica que a medida cautelar pretensamente deveria evitar"*.

Defendeu a presença dos fundamentos relevantes e do perigo de demora, este consubstanciado *"na impossibilidade, pela manutenção do embargo, do exercício legítimo do direito da Impetrante de prosseguir com a implantação da obra, tal qual licenciada e autorizada pelo IMA e pelo Poder Judiciário nos autos da ação civil pública nº 5007790- 46.2024.8.24.0007. Além de todo investimento imobilizado na área e de todo custo já suportado com o licenciamento e com taxas registras, a Impetrante assumiu relevantes compromissos financeiros para dar seguimento às obras, mas se vê impedida de fazê-lo por conta do ato abusivo e ilegal ora atacado. O atraso injustificado no início dos trabalhos compromete o cronograma econômico-financeiro do projeto, assumido com parceiros comerciais e financiadores, bem como a própria viabilidade comercial do empreendimento. Há, por último, o perigo da demora inverso. O sobrestamento, por tempo indeterminado, das intervenções levará, inevitavelmente, à desistência do projeto. A se confirmar esse cenário, o Município perderá a oportunidade de receber um projeto altamente qualificado de parcelamento do solo urbano, tão escasso na região. Como a demanda por imóvel urbano continuará crescente, a tendência é que ela seja suprida por oferta de imóveis oriundas de parcelamento irregular do solo, realidade que infelizmente se vê presente em toda região"*.

Decido.

Para a concessão da medida liminar em mandado de segurança, faz-se necessária a presença concomitante de três requisitos: fundamento relevante (verossimilhança), perigo de ineficácia da medida (*periculum in mora*), conforme art. 7º, III, da Lei n. 12.016/09, bem como ausência de impedimento legal (arts. 5º e 7º, § 2º, da Lei n. 12.016/09).

O ato administrativo impugnado nos presentes autos consiste no Termo de Embargo nº S4VKXXVP, lavrado em 11/03/2025 (evento 1, PROCADM14, p. 23):

Ministério do Meio Ambiente - MMA
 INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
 NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
 Diretoria de Proteção Ambiental DIPRO

TERMO DE EMBARGO		Número	Ação
		54VKXXVP	R7HX845
Data	Hora	Nº Auto de Infração	Nº Notificação
11/03/2025	15:46		
Cod. Unidade	Coordenadas Geográficas		
51834	27°21'46,516"S 48°32'23,168"W		
Autorado	CNPJ		
LITORAL TERRAZA URBANISMO SPE LTDA	38.233.483/0001-47		
Representante	CPF		
Endereço			
Bairro	Município	CEP	UF
INFRAÇÃO DE ACORDO COM OS			
Artigo	Inciso / Alínea / §	Lei/Decreto Número	
70	§ 1	Lei 9605	
Artigo	Inciso / Alínea / §	Lei/Decreto Número	
72		Lei 9605	
Artigo	Inciso / Alínea / §	Lei/Decreto Número	
3		Decreto 6514	
Artigo	Inciso / Alínea / §	Lei/Decreto Número	
82		Decreto 6514	
Descrição da Infração			
Fica embargada área de 23,91 ha, objeto da autorização de corte n.º 442/2023 por detecção de ser embasada em informações enganosas e omissas no processo de licenciamento ambiental - IMA VLG/83492/CRF.			
Tipo de Dano			
Atividade			
Polígono			
Local de Embargo			
Praia Caniboa, Rua Garça			

Tal ato restou fundamentado nos seguintes dispositivos da Lei n. 9.605/1998 e do Decreto 6.514/2008:

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.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

[...]

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X - (VETADO)

XI - restritiva de direitos.

Art. 82. Elaborar ou apresentar informação, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso, enganoso ou omissivo, seja nos sistemas oficiais de controle, seja no licenciamento, na concessão florestal ou em qualquer outro procedimento administrativo ambiental:

Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

De acordo com o Laudo Técnico de Vistoria e Constatação nº 2/2025-Difis-SC/Supes-SC elaborado pelo IBAMA (evento 1, PROCADM14, p. 1/22), o embargo em situações de iminência de degradação da qualidade ambiental encontra previsão legal no § 2º do artigo 17 da Lei Complementar 140/2011, que assim dispõe:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput. (grifou-se)

Ainda conforme o referido documento, a ora impetrante teria supostamente prestado "informações enganosas e omissas no processo de licenciamento ambiental IMA VEG/83492/CRF", envolvendo "afirmações enganosas de tipologia da vegetação de Mata Atlântica com intuito doloso de descaracterizar vegetação com maior proteção ambiental. Também envolveram informações omissas de declaração municipal de inviabilidade do empreendimento e de existência de áreas de preservação permanentes. As informações enganosas e omissas visaram exclusivamente adquirir a viabilidade legal para supressão da vegetação nativa para fins de loteamento urbano".

Com base em tais justificativas, segundo o IBAMA, existiriam elementos indicando a iminência de degradação da qualidade ambiental que legitimariam a sua atuação fiscalizatória e a imposição do embargo como forma de evitá-la, nos termos do disposto no § 2º do artigo 17 da Lei Complementar 140/2011.

O art. 23 da Constituição Federal prevê atribuição comum dos entes federativos para a proteção do meio ambiente, incluindo as atividades de fiscalização, de caráter preventivo. Essa atribuição comum também está fundamentada no § 1º do art. 70 da Lei n. 9.605/98, o qual atribui a todos os órgãos ambientais do SISNAMA (instituído pela Lei n. 6.938/81) a competência para a atividade de fiscalização. Ainda, decorre logicamente da responsabilidade solidária de preservação do meio ambiente prevista constitucionalmente (art. 225 da CF).

Contudo, o parágrafo único do art. 23 da CRFB/88 também estabelece que "*Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*". Isso porque, em matéria ambiental, não existe hierarquia entre os entes da Federação, havendo uma repartição de competências sem que a atividade de um seja superior à do outro.

A Lei Complementar 140/2011 foi editada para instituir essa cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Consta expressamente do art. 3º, III, da LC 140/2011 que um dos objetivos fundamentais dos entes federados no exercício dessa competência comum é "*harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente*" (grifou-se).

Justamente para evitar essa sobreposição de atuações entre os entes federados, o art. 13 de tal diploma prevê a unicidade do licenciamento ambiental, estipulando que "*Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar*".

A competência para licenciar, é verdade, não se confunde com a competência para fiscalizar. A teor do disposto no art. 17 da LC 140/2011, como regra, compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização de um empreendimento ou atividade o poder de polícia fiscalizatório e sancionatório. Contudo, todos os entes federativos têm o dever-poder de fiscalizar e exercer poder de polícia diante de qualquer atividade que ponha em risco o meio ambiente, ainda que a competência para o licenciamento seja de outro órgão público.

Tal regra geral, entretanto, também deve ser interpretada em harmonia com as demais normas que compõem o sistema normativo ambiental, especialmente a que prevê a unicidade do licenciamento e a que objetiva evitar a sobreposição de atuações e o conflito de atribuições entre os entes federativos.

Assim, em princípio, uma vez realizado o licenciamento ambiental de obra ou atividade pelo ente licenciante competente, a atuação fiscalizatória supletiva do outro ente fica restrita aos casos de descumprimento ou desvio dos limites da licença concedida, ou então de comprovada omissão/inércia ou insuficiência na tutela do meio ambiente do ente licenciante.

É o que se depreende da análise do voto da Min. Rosa Weber na ADI 4.757, ao apreciar a constitucionalidade do art. 17, *caput* e §§ 2º e 3º, LC 140/2011:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. FEDERALISMO COOPERATIVO. COMPETÊNCIA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 CF. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. FEDERALISMO ECOLÓGICO. DESENHO INSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FUNDADO NA COOPERAÇÃO. RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. [...] PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DE LICENCIAMENTO E ATIVIDADES FISCALIZATÓRIAS. EXISTÊNCIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS COMO REQUISITO DA REGRA GERAL DE COMPETÊNCIA INSTITUÍDA NA LEI COMPLEMENTAR. ATUAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA. [...]

Cita-se do corpo do acórdão:

[...] Como já dito, um dos princípios fundamentais do funcionamento do sistema legal de tutela do meio ambiente é o da atuação supletiva do órgão federal, seja em matéria de licenciamento seja em matéria de controle e fiscalização das atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou degradantes do meio ambiente. No exercício da cooperação administrativa, portanto, cabe atuação suplementar – ainda que não conflitiva – da União com a dos órgãos estadual e municipal. Ou seja, exercício subsidiário e condicional de competência material, cuja condicionante reside justamente na configuração das situações de omissão ou ineficiência do órgão ambiental estadual ou municipal.

As potenciais omissões e falhas no exercício da atividade fiscalizatória do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) não são irrelevantes e devem ser levadas em consideração para constituição da regra de competência fiscalizatória. Diante das características concretas que qualificam a maioria dos danos e ilícitos ambientais de impactos significativos, mostra-se irrazoável e insuficiente regra que estabeleça competência estática do órgão licenciador para a lavratura final do auto de infração.

É assim que a solução questionada denota retrocesso inconstitucional e vulnera os deveres fundamentais da proteção adequada do meio ambiente.

Ante o exposto, como forma de solucionar a inconstitucionalidade parcial do § 3º do art. 17, na parte referente à prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput, e seguindo a lógica do princípio da subsidiariedade e do federalismo cooperativo, proponho interpretação conforme à Constituição no sentido da prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental, não excluindo a atuação supletiva de outro ente federado, se comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória. [...] (grifou-se)

Se uma obra ou atividade foi ou está sendo regularmente licenciada por outro ente da Federação, não parece possível que os demais, a pretexto de exercerem a competência fiscalizatória comum, possam invalidar ou retirar a eficácia dos atos praticados pelo ente licenciador competente. Como afirmado, inexistente hierarquia entre os entes da Federação no exercício da competência comum ambiental, de modo que, em princípio, não há respaldo legal para que um deles atue administrativamente como revisor ou controlador da legalidade do licenciamento conduzido por outro.

O licenciamento, como ato administrativo que é, dispõe de presunção de legitimidade. Se o próprio órgão ambiental emissor - ainda que mediante provocação - não o declarar nulo (Súmula n. 473 do STF)¹, afigura-se necessária a intervenção judicial.

Nessa direção, já decidiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO. REGRA GERAL. ATUAÇÃO SUPLETIVA DO IBAMA. 1. A regra é o licenciamento ser concedido pelo órgão estadual, sendo supletiva a atuação do IBAMA. A exceção é o caso de obra de significativo impacto ambiental, cuja magnitude determina competência privativa do IBAMA. 2. Assim, mesmo que o licenciamento tenha sido realizado pela FATMA, o IBAMA poderá autuar caso encontre alguma irregularidade que possa vir a causar dano ambiental. Esse poder-dever está expressamente previsto no art. 225 da CF/88. Porém, essa situação de atuação difere da situação de revisão de licenciamento concedido por órgão municipal ou estadual. Se o Ibama detectar qualquer irregularidade nos referidos licenciamentos, lhe é defeso, administrativamente e por iniciativa própria, alegar nulidade e aplicar multa. Isso porque, como já referido supra, não há hierarquia entre esses órgãos nesta circunstância específica. Deve a autarquia ambiental buscar medida judicial ao argumento de nulidade de licença sob o amparo de sua legitimidade geral de fiscalização. (TRF4, ApRemNec 5032740-17.2014.4.04.7200, 3ª Turma, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, julgado em 12/12/2017) (grifou-se)

EMENTA: ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO E TERMO DE EMBARGO LAVRADOS PELO IBAMA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE HIERARQUIA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. 1. Em uma Federação, a repartição de competências entre os entes federativos não enseja a submissão de órgãos estaduais e municipais aos federais. 2. A atribuição de atividade de fiscalização ao IBAMA, nos termos da Lei nº 7.735/89, art. 2º, I, encontra limites na impossibilidade de revisar licença concedida por outro órgão, pois não lhe é dado exercer o controle externo administrativo, realizado pelo Poder Judiciário. O órgão federal poderá fiscalizar e exercer o poder de polícia se a obra estiver sendo executada fora dos parâmetros determinados pela licença estadual ou municipal, sendo o fundamento de sua ação a sua própria atribuição de fiscalização geral para reprimir atividade desconforme com aquela autorização, que se presume válida. 3. Nos termos do art. 11 da Lei nº 6.938/81, a fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes, em caso de inépcia, omissão ou inércia destes. Eventual nulidade do ato estadual ou municipal não autoriza a atuação sponte sua do IBAMA, mediante o embargo ou outra sanção administrativa (conduta que quebraria o pacto federativo), cabendo-lhe recorrer à via judicial para impugná-lo. 4. Não tendo ocorrido omissão ou inércia do órgão ambiental estadual/municipal, e considerando que o licenciamento envolve área não caracterizada como de preservação permanente, é indevida a atuação promovida pelo IBAMA. (TRF4, AC 5009003-29.2012.4.04.7208, 4ª Turma, Relatora para Acórdão VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, julgado em 22/03/2016) (grifou-se)

EMENTA: ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. EMPREENDIMENTO. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO. LICENCIAMENTO CONCEDIDO PELA FATMA. MULTA E EMBARGO IMPOSTOS PELO IBAMA. Consoante o disposto no art. 11 da Lei nº 6.938/81, a fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de

qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes, dependendo a atuação de natureza supletiva de inépcia, omissão ou inércia do órgão estadual ou municipal, o que não se vislumbra na espécie. Configurada hipótese que, em caráter excepcional, a legislação de regência permite a alteração da área de preservação permanente (realização de obra pública), tal como expressamente ressaltado na licença concedida pela entidade competente, é ilegal a atuação do empreendedor. (TRF4, AC 5007086-72.2012.4.04.7208, 4ª Turma, Relatora para Acórdão VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, julgado em 01/12/2015) (grifou-se)

No caso dos autos, em verificação inicial, o empreendimento em questão vem sendo regularmente licenciado pelo IMA por meio de procedimento instaurado em 2020 e que, portanto, tramita há aproximadamente cinco anos. No âmbito dele foram apresentados pelo empreendedor documentos, atestados de viabilidade, estudos, laudos e memoriais, realizado EAS, emitidos Pareceres Técnicos e realizadas Vistorias pelo ente licenciante, culminando com emissão da LAP n. 7513/2021, da LAI 6069/2022 e da Auc 442/2023 (evento 3, PROCADM2 a evento 3, PROCADM9). Tais atos gozam da presunção de legitimidade.

Assume relevância o fato de que a regularidade do licenciamento e das licenças e autorizações expedidas pelo IMA são objeto de análise pelo Poder Judiciário Estadual de Santa Catarina, no exercício do controle externo da atuação administrativa. Como já relatado acima, o Ministério Público Estadual ajuizou a Ação Civil Pública n. 5007790-46.2024.8.24.0007 (evento 1, ANEXOSPET8), tendo sido deferida medida liminar pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Biguaçu, para suspender a eficácia da LAP n. 7513/2021, da LAI 6069/2022 e da Auc 442/2023 (evento 1, DECISÃO/9). Porém, a ora impetrante interpôs o Agravo de Instrumento n. 5007435-23.2025.8.24.0000 perante o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (evento 1, AGRAVO11), no âmbito do qual restou deferida a antecipação da tutela recursal, com amparo na seguinte fundamentação (evento 1, DECISÃO/12) (grifou-se):

*[...] 3.1. Quanto ao primeiro capítulo recursal, o exame dos autos revela que o empreendimento em questão foi submetido a um **rigoroso procedimento de licenciamento ambiental** conduzido pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA) ao longo de **quase cinco anos**, culminando na expedição das licenças ambientais em junho de 2023.*

*Durante esse período, foram realizados **mais de trinta estudos técnicos** abrangendo diversas vertentes da análise ambiental, incluindo avaliações sobre flora, geologia, hidrogeologia, drenagem e controle de impactos. Dentre os estudos, destacam-se o **Estudo Ambiental Simplificado (EAS)**, exigido pelas normativas do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina (CONSEMA), **inventários florísticos ambientais, levantamentos geológicos-geomorfológicos, projetos de drenagem e tratamento de efluentes, planos de controle ambiental e programas específicos de compensação, reposição florestal e resgate da fauna**. Todas essas análises foram conduzidas por especialistas, avaliadas pelo órgão licenciador e submetidas ao crivo de **auditoria interna provocada pelo MPSC em fase extrajudicial, culminando na concessão das licenças sem a identificação de irregularidades substanciais que pudessem comprometer a viabilidade ambiental do projeto**.*

A presente ação civil pública, por sua vez, baseou-se em estudos preliminares produzidos com confessada urgência pelo órgão técnico do próprio MPSC. A incipiência desse substrato técnico evidencia a ausência de motivação idônea para a suspensão das licenças ambientais, pois os elementos apresentados pelo parquet não se mostram suficientes para afastar a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos praticados pelo IMA na esteira de sólido processo de licenciamento ambiental que lá foi desenvolvido.

*A atuação administrativa no campo ambiental deve observar não apenas os princípios da precaução e da prevenção, assegurados, em regra, pelo dever de prévio licenciamento ambiental (cf: STJ - AgInt na SLS n. 2.940), mas também os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. **É essencial evitar decisões que causem perplexidade, comprometam a segurança jurídica ou, em última instância, inviabilizem projetos regularmente autorizados pelo órgão ambiental competente (IMA), que, ao que tudo indica, analisou de forma criteriosa os impactos ambientais e impôs as medidas mitigadoras cabíveis**. Nessas circunstâncias, não se justifica que a avaliação ministerial prevaleça já no limiar do processo sobre a do ente especializado sem a demonstração incontestável – e no tempo processual pertinente – de erro técnico grave ou falha insanável no processo de licenciamento.*

Veja-se que, na linha da jurisprudência desta Corte, mesmo os estudos particulares apresentados ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento não podem ser descartados só por terem sido encomendados pelo empreendedor, pois, "se assim fosse, nenhum licenciamento ambiental ou urbanístico seria válido, já que a apresentação dos estudos prévios exigidos, seja de impacto ambiental ou de vizinhança, é sempre incumbência do empreendedor" (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2014.045575-8, de Criciúma, rel. Carlos Adilson Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 30-01-2015).

Por isso que tais estudos, ainda segundo esse precedente, mesmo "contratados por particulares, merecem credibilidade os profissionais legalmente habilitados perante os respectivos órgãos de classe, mormente quando, além de zelar por sua reputação, eles encontram-se sujeitos a infrações éticas, sanções administrativa e até criminais, consoante tipificação descrita no art. 69-A da Lei 9.605/1998, que estabelece severa pena de 3 a 6 anos de reclusão e multa a quem 'elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão'" (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2014.045575-8, de Criciúma, rel. Carlos Adilson Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 30-01-2015).

Até porque, prossegue o julgado, "os servidores públicos responsáveis pelo licenciamento ambiental igualmente se submetem às penas do art. 66 da Lei 9.605/1998, o qual dispõe a seguinte conduta: "Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental" (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2014.045575-8, de Criciúma, rel. Carlos Adilson Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 30-01-2015).

*Nesses termos, em juízo de delibação próprio desta fase processual, e sem desconsiderar que o Poder Judiciário não só pode, como deve, rever atos administrativos que incontestavelmente sejam contrários à legislação, entendo que a decisão agravada carece de amparo jurídico e probatório consistentes, **devendo prevalecer a presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados pelo órgão ambiental responsável pela emissão do licenciamento, o qual subsistirá até quando (e se) sobrevier prova robusta e inequívoca de sua ilegalidade**.*

[...]

Por outro lado, quanto ao perigo de dano, a manutenção da eficácia da decisão agravada impõe restrição desproporcional ao exercício da atividade econômica, ignorando o crivo técnico que já foi realizado no âmbito administrativo do órgão licenciador competente e desconsiderando a necessidade de estabilidade nas relações jurídicas estabelecidas entre o administrado e a administração pública. [...] (grifou-se)

Logo, existe decisão do Juízo estadual competente atestando a ausência, neste momento, de elementos que infirmem a presunção de legalidade do licenciamento ambiental e das licenças e autorizações concedidas pelo IMA.

Em tal cenário, o embargo administrativo imposto pelo IBAMA, em análise preliminar, acarreta sobreposição indevida em relação ao ente licenciante competente e contraria decisão judicial, que analisou a questão e concluiu pela prevalência, neste momento, dos estudos e análises feitos no decorrer do licenciamento ambiental. Como se disse, a atuação fiscalizatória supletiva/subsidiária do ente federal somente se justifica se restar comprovado que o empreendedor ultrapassou ou desviou-se dos limites das licenças concedidas, ou então de que o IMA foi omissivo, ineficiente ou insuficiente na tutela do meio ambiente.

Estes são temas a serem enfrentados nas informações da autoridade coatora, sendo imprescindível que, na esteira do que estabelecido na ADI 4.757, aponte os documentos capazes de evidenciar com clareza que o IMA, na atuação de seus agentes, incorreu em suposta omissão, ineficiência ou insuficiência, pois, da conjugação dos documentos do evento 1, PROCADM14 com a análise jurídica exposta nos parágrafos acima, a eventual conclusão de que o IBAMA tem atribuição para atuar no caso praticamente pressupõe a afirmação de que agentes do IMA exerceram as suas funções em desacordo com a legislação ambiental, o que traz relevantes repercussões jurídicas. Já foi lembrado pelo TJSC na decisão liminar proferida no agravo relacionado ao caso: "os servidores públicos responsáveis pelo licenciamento ambiental igualmente se submetem às penas do art. 66 da Lei 9.605/1998, o qual dispõe a seguinte conduta: Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental."

Também é relevante que as informações abordem o elemento temporal, a contextualizar e justificar o motivo pelo qual, desde 2020, o IBAMA esteve inerte em relação à contínua atuação do IMA no licenciamento em questão, sendo certo que o IBAMA não pode assumir o papel de instância revisora, aguardando o desfecho dos processos do IMA para, então, deliberar se concorda com os respectivos licenciamentos.

Por fim, a questão merece ser analisada também sob a perspectiva da boa-fé objetiva do empreendedor, que percorreu todas as etapas do licenciamento e cumpriu as exigências estabelecidas pelo Estado, obtendo as licenças necessárias para o desempenho de sua atividade. Além disso, como já observado, os atos relacionados ao licenciamento foram objeto de análise judicial no âmbito do TJSC, que, ao menos por ora, concluiu pela inexistência de irregularidades. Portanto, é legítima a expectativa da parte impetrante de que o Estado, considerado de forma ampla, adote postura coerente, fazendo prevalecer a segurança jurídica.

Assim, em análise preliminar, está presente a probabilidade do direito. É fundada a alegação de que o ato coator sobrepõe-se de maneira inadequada aos trâmites até então conduzidos na esfera estadual, em sede administrativa e judicial. Neste caso, até a efetivação do contraditório próprio ao rito aplicável, cabe ao Juízo resguardar o direito da impetrante, que se encontra amparado na estrita observância do devido processo administrativo e judicial no âmbito estadual.

O perigo de dano decorre da impossibilidade de a impetrante exercer sua atividade e implantar o empreendimento que, em princípio, foi regularmente licenciado.

Ante o exposto, **defiro o pedido liminar** para suspender os efeitos do Termo de Embargo nº S4VKXXVP.

Notifique-se a autoridade impetrada para apresentar informações, no prazo de 10 (dez) dias.

Cumpra-se o inciso II do artigo 7º da Lei n. 12.016/2009.

Vista ao Ministério Público Federal.

Após, voltem conclusos para sentença.

Documento eletrônico assinado por **CHARLES JACOB GIACOMINI, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720012857198v42** e do código CRC **18ab5478**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): CHARLES JACOB GIACOMINI
Data e Hora: 10/04/2025, às 18:37:17

1. Súmula 473 do STF: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos". ↩