



SENADO FEDERAL

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Subcomissão Temporária para acompanhar os embargos de terras por parte do Ibama

## RELATÓRIO FINAL

### SUBCOMISSÃO TEMPORÁRIA PARA ACOMPANHAR OS EMBARGOS DE TERRAS POR PARTE DO IBAMA

Senador **Jaime Bagattoli** (Presidente)

Senador **Hamilton Mourão** (Relator)

Senador **Alan Rick**

Senador **Mecias de Jesus**

Senador **Zequinha Marinho**

### COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA

Senador **Zequinha Marinho** (Presidente)

Brasília, dezembro de 2025



Senado Federal – Praça dos Três Poderes – CEP 70165-900 – Brasília DF

Assinado eletronicamente, por Sen. Hamilton Mourão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8758696965>

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A Subcomissão Temporária para acompanhar os embargos de terras por parte do Ibama (CRATERRAS) foi instituída no âmbito da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal para avaliar a legalidade, a proporcionalidade e os impactos socioeconômicos dos embargos ambientais coletivos aplicados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), especialmente aqueles formalizados por editais de embargo geral preventivo em estados da Amazônia Legal.

A Subcomissão realizou duas audiências públicas com especialistas, representantes do agronegócio, produtores rurais e órgãos ambientais, além de diligência no Estado de Rondônia, nos dias 30 e 31 de outubro de 2025, para apurar, *in loco*, os efeitos desses embargos sobre a vida dos produtores rurais e sobre a economia regional. Este Relatório Final apresenta as principais conclusões e recomendações resultantes desses trabalhos.

As ações e diligências realizadas pelo Colegiado conduzem à conclusão de que embargos coletivos e genéricos, “anunciados” ao cidadão por edital como primeiro instrumento, são ilegais, desproporcionais e prejudiciais à política agrícola e ambiental do País. A previsão e o uso desse instrumento violam a exigência de individualização da conduta, afrontam a excepcionalidade do edital como forma de citação no processo administrativo, negam ampla defesa e contraditório, ferem a liberdade econômica do produtor rural e não contribuem para reduzir o desmatamento de maneira estrutural.

A situação foi agravada pelas alterações ao Decreto nº 6.514, de 2008, promovidas pelo Decreto nº 12.189, de 2024, que endureceu o regime



sancionatório e vem sendo objeto de controle concentrado de constitucionalidade em ação proposta pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). A escalada punitiva, somada a embargos amplos e remotos, aumenta o risco regulatório e aprofunda a crise fundiária, sem enfrentar o essencial: validar o Cadastro Ambiental Rural (CAR), operar o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e avançar na regularização fundiária. Em termos concretos, apenas o Ibama possui cerca de 28 mil embargos por desmatamento no bioma Amazônia, sem contar os embargos dos órgãos estaduais.

Além da ilegalidade dos embargos coletivos por edital, o levantamento dos embargos, segundo relatos reiterados de produtores, converteu-se em verdadeira via-crúcis burocrática: indeferimentos genéricos, exigências pouco claras, filas sem transparência e a impressão de que o embargo só é levantado quando a propriedade atinge uma espécie de “conformidade plena”, muito além da cessação do fato que deu causa à medida. Isso distorce a natureza cautelar ou sancionatória do embargo e prolonga seus efeitos econômicos para além do razoável.

O efeito agregado dessa coerção ilegítima é uma tragédia econômica para o produtor rural, que enfrenta descapitalização, inadimplência e bloqueio geral de atividades. Os embargos travam cadeias produtivas inteiras. No setor pecuário, frigoríficos utilizam listas oficiais de áreas embargadas como critério para bloqueio de compra. Mesmo quando a infração não foi cometida pelo proprietário ou posseiro atual, o carimbo de embargo sobre o imóvel barra a venda, derruba o preço da terra e humilha o produtor. O trânsito de animais e a venda de leite tornam-se inviáveis em razão de políticas de *compliance* e protocolos estaduais que cruzam bases de dados e listas de



embargos para vetar fornecedores. Na prática, a mercadoria não circula. Prejudica-se, ainda, a política ambiental, pois não haverá redução estrutural do desmatamento sem desenvolvimento humano, renda e segurança jurídica no campo.

A solução desse quadro passa por várias frentes, que discutimos neste relatório. É essencial enfrentar, no médio e longo prazo, o passivo fundiário na região Norte e, de forma conexa, acelerar a regularização ambiental por meio dos instrumentos já previstos em lei: análise e saneamento dos registros no CAR e efetiva implementação do PRA, ambos previstos desde 2012 no Código Florestal. Também é necessário estabelecer rotas claras para levantamento de embargos em situações regularizáveis, inclusive para passivos pós-2008 não elegíveis ao PRA, por meio de compromissos entre produtores rurais e órgãos ambientais, em regime de cooperação, com critérios objetivos e prazos definidos.

Ao longo dos trabalhos, reforçou-se que o produtor rural precisa ser apoiado, não perseguido. Em vez de uma política centrada na repressão e na paralisia econômica, a conservação deve se apoiar em políticas públicas que aumentem a produtividade das áreas sujeitas a uso alternativo do solo, com assistência técnica e extensão rural, tecnologias desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e organizações de produtores, de modo a intensificar de forma sustentável a produção sem abertura de novas áreas.

Nos 80% da propriedade destinados à Reserva Legal na Amazônia Legal, a lei não impõe “ociosidade”: admite uso econômico sustentável mediante manejo e extrativismo. Contudo, pequenos produtores raramente têm



escala para aprovar e executar um Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) privado ou acessar de forma competitiva os atuais e novos mercados de carbono.

Por isso, a política de concessão florestal brasileira deve ser repensada para direcionar parte das receitas oriundas da exploração sustentável de florestas públicas – que, por lei, alimentam o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) – para pagamentos por serviços ambientais (PSA) e apoio a pequenos produtores que mantêm suas Reservas Legais íntegras. Considerando que o Brasil possui centenas de milhões de hectares de florestas públicas e contratos de concessão já em vigor, é justo que uma fração dessa renda seja revertida para quem conserva, mas não tem escala para capturar valor de sua reserva florestal.

Diante desse cenário, a CRATERRAS apresenta um conjunto integrado de recomendações e proposições legislativas.

No plano orientativo, a Subcomissão **recomenda**:

Ao Congresso Nacional, a aprovação do Projeto de Lei nº 4.554, de 2025, que insere notificação prévia em procedimento da fiscalização ambiental e garante contraditório e ampla defesa antes do embargo cautelar, vedando embargos coletivos preventivos por edital.

Ao Ministério Público Federal nos Estados de Rondônia, Acre, Pará, Amazonas e Mato Grosso, que zelem pelo contraditório e ampla defesa do produtor rural em embargos coletivos e preventivos, revisem casos pendentes com eventuais vícios de notificação e coordenem, com Ibama e governos estaduais, mutirões para celebração de Termos de Ajustamento de



Conduta (TACs) e levantamento de embargos, com prazos máximos para análise e assinatura.

Aos governos dos Estados de Rondônia, Acre, Pará, Amazonas e Mato Grosso, que imprimam celeridade à análise do CAR e à adesão ao PRA, com metas e prazos claros; integrem sistemas estaduais e federais para que a celebração de compromissos gere levantamento automático dos embargos; participem de mutirões para regularização e levantamento de embargos; e fortaleçam a assistência técnica, especialmente para pequenos e médios produtores, inclusive quanto ao uso econômico lícito da Reserva Legal.

Ao Ibama e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que observem estritamente o princípio da legalidade, se abstenham de impor embargos sem notificação válida e individualização de conduta, reservem o edital a hipóteses excepcionais e motivadas, respeitem a gradação das medidas do art. 72 da Lei nº 9.605, de 1998, priorizando advertência e medidas menos gravosas em casos regularizáveis e sem dano irreversível, levantem embargos cautelares após a celebração de compromisso ou instrumento congênere, revoguem embargos sem notificação pessoal válida e mantenham transparência geoespacial com indicação clara das vias de regularização de cada caso.

Já no **plano legislativo**, as proposições da Subcomissão se somam ao apoio ao PL nº 4.554, de 2025, e têm por objetivo ordenar o uso das sanções e viabilizar economicamente a conformidade ambiental:

O primeiro **Projeto de Lei** propõe explicitar, na Lei nº 9.605, de 1998, a gradação das sanções e medidas do art. 72, determinando que, nas infrações regularizáveis, vinculadas a atividade econômica lícita, sem reiteração e sem dano irreversível, a advertência e demais medidas menos



gravosas sejam a regra, reservando o embargo cautelar e outras medidas mais severas para hipóteses estritas (como grilagem, exploração ilegal de madeira, garimpo, risco ambiental iminente e reiteração infracional). Busca-se, com isso, afastar leituras que banalizam o embargo, alinhar a prática administrativa ao devido processo legal e à proporcionalidade e destravar o levantamento da medida em situações passíveis de regularização.

Por fim, o segundo **Projeto de Lei** enfrenta parte do núcleo econômico do problema na Amazônia Legal, ao tratar da viabilidade da pequena produção em propriedades obrigadas a manter 80% de Reserva Legal. Propõe destinar parcela das receitas de concessões florestais de florestas públicas a um fundo de apoio a pequenos produtores regulares ou em processo de regularização, voltado prioritariamente a pagamentos por serviços ambientais. A medida busca mitigar o ônus desproporcional suportado por quem não tem escala para capturar valor de sua Reserva Legal e oferecer uma estratégia estrutural de redução do desmatamento, fundada em desenvolvimento humano e renda no campo.

Em síntese, as recomendações e projetos de lei aqui propostos caminham na mesma direção de proteger o produtor rural que quer cumprir a lei, de restabelecer segurança jurídica no campo e de assegurar um Poder de Polícia Ambiental forte e focado nos casos realmente graves. Somente assim será possível conciliar, de forma duradoura, proteção e desenvolvimento na Amazônia Legal brasileira.



## Sumário

|                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>                                                                                            | <b>2</b>  |
| <b>1. Subcomissão Temporária para acompanhar os embargos de terras por parte do Ibama (CRATERRAS).....</b>                | <b>9</b>  |
| <b>2. Audiências Públicas .....</b>                                                                                       | <b>13</b> |
| <b>3. Diligência em Rondônia.....</b>                                                                                     | <b>19</b> |
| <b>4. Análise e Discussão: os problemas do produtor rural na Região Norte .....</b>                                       | <b>26</b> |
| 4.1. História e Realidade fundiária na região Norte .....                                                                 | 26        |
| 4.2. Regularização da situação ambiental: Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Programa de Regularização Ambiental (PRA)..... | 27        |
| 4.3. Governança para a Amazônia Legal: falta de coordenação entre órgãos estaduais, Ibama e Ministério Público .....      | 28        |
| 4.4. Viabilidade econômica da propriedade rural, desenvolvimento econômico e equilíbrio ambiental .....                   | 30        |
| <b>4.5. Os embargos coletivos e genéricos .....</b>                                                                       | <b>33</b> |
| <b>5. Considerações finais, recomendações e proposições legislativas .....</b>                                            | <b>40</b> |
| 5.1. Recomendações .....                                                                                                  | 42        |
| 5.2. Projetos de Lei .....                                                                                                | 46        |



## **1. Subcomissão Temporária para acompanhar os embargos de terras por parte do Ibama (CRATERRAS)**

Ao Congresso Nacional compete fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, diretamente ou por qualquer de suas Casas (art. 49, *caput*, X, da Constituição Federal – CF), bem como zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos demais Poderes (art. 49, *caput*, XI, CF). São essas as competências que estruturam a atuação da Subcomissão Temporária para acompanhar os embargos de terras por parte do Ibama (CRATERRAS) e a conformidade dessas medidas com o ordenamento jurídico.

No campo infraconstitucional, a atuação sancionadora federal em matéria ambiental tem sido disciplinada, em larga medida, pelo Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que “dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente” e “estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações”.

O protagonismo do Decreto nº 6.514, de 2008, no sistema sancionatório nacional levanta debate sobre reserva de lei em matéria de poder de polícia: quais conteúdos podem ser, por direito, veiculados por decreto regulamentar e quais dependem de previsão legal estrita, especialmente quando se trata de tipificação de infrações, definição de sanções e medidas cautelares.

Esse debate ganhou relevo prático com o emprego dos embargos ambientais cautelares, ato administrativo coercitivo frequentemente aplicado, no campo, pelos órgãos ambientais. Originalmente, o embargo de obra, atividade ou área é descrito como instrumento para impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração e viabilizar a recuperação da área



degradada, com restrição ao local do ilícito (art. 51, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012<sup>1</sup>, e arts. 15-A e 16, Decreto nº 6.514, de 2008<sup>2</sup>). Essa construção normativa revela o caráter dos embargos como medidas eminentemente concretas e circunscritas à infração constatada.

O quadro normativo, porém, foi sensivelmente alterado pelo Decreto nº 12.189, de 20 de setembro de 2024, que modificou o mencionado Decreto nº 6.514, de 2008. Entre as inovações, o novo art. 16-A autoriza o embargo de “área que corresponda a conjunto de polígonos relativos ao mesmo tipo de infração ambiental”, permite formalizar múltiplos embargos em um único termo (§ 1º) e admite o agrupamento desses polígonos por bioma, unidade federativa, gleba, UC, terra indígena, imóvel, região ou outra “delimitação geográfica sob fiscalização” (§ 2º). Tais disposições não precisam

---

**<sup>1</sup> Lei nº 12.651, de 2012**

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.

**<sup>2</sup> Decreto nº 6.514, de 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.

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.

(...)



de profunda análise para verificar sua ausência de conformação com o ordenamento jurídico.

Além disso, o Decreto nº 12.189, de 2024, expandiu os objetivos do embargo (incisos do *caput* do mesmo art. 16-A), incluindo impedir “que qualquer pessoa aufera lucro ou obtenha vantagem econômica com o cometimento de infração ambiental”, “prevenir” novas infrações e garantir o resultado prático de processos administrativos de responsabilização administrativa, entre outros.

Na prática, tais mudanças ampliam o alcance e a finalidade da medida de embargo cautelar, bem como conferem discricionariedade ampla e questionável em relação à atuação do órgão ambiental, em detrimento do direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa do embargado.

A consequência prática é o embargo deixar de ser uma medida ancorada na constatação de uma infração específica, para se tornar uma ferramenta de coerção abrangente e com finalidades adicionais, amplamente discricionárias e controversas. Abriu-se um perigoso espaço para leituras autoritárias segundo as quais o embargo poderia ser aplicado diante de “hipóteses” ou “perigo” de infração e não apenas da infração comprovada. Esse alargamento conceitual, distante da lei, porque feito por decreto e contrário às garantias constitucionais mais básicas, repercute diretamente na reserva de legalidade do poder de polícia ambiental e no abalo à segurança jurídica no campo, que muito presenciamos na diligência que esta Subcomissão realizou em Rondônia.

Em que pese tratarmos aqui de uma problemática específica, ela se mistura com a realidade conturbada que permeia a vida do produtor rural no



campo, especialmente o pequeno produtor na Amazônia Legal: incompletude fundiária, falta de assistência técnica, dificuldades de obtenção de crédito rural, riscos climáticos e regulatórios.

Diante desse contexto, a CRATERRAS foi instituída no âmbito da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária após aprovação, naquele colegiado, do Requerimento nº 24, de 2025, em 20 de maio de 2025.

Seu objetivo principal foi avaliar a legalidade, a proporcionalidade e os impactos socioeconômicos dos embargos ambientais coletivos aplicados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), especialmente aqueles formalizados por meio de Editais de Notificação em diversos estados da Amazônia Legal. Busca-se, com isso, propor soluções que garantam a segurança jurídica no campo, o direito de propriedade e o devido processo legal, sem prejuízo da necessária proteção ambiental – alinhando, portanto, a legislação infraconstitucional aos preceitos da Constituição Federal.

Para alcançar esse propósito, a Subcomissão realizou audiências públicas com especialistas, representantes do agronegócio, produtores rurais e órgãos ambientais, destinadas a debater os embargos ambientais em análise. Além disso, promoveu diligência no Estado de Rondônia, nos dias 30 e 31 de outubro de 2025, com o intuito de apurar, *in loco*, os efeitos desses embargos sobre a vida dos produtores rurais e suas consequências sociais e econômicas.

Neste Relatório Final, são apresentados os resultados dos trabalhos da Subcomissão. Discutem-se a legalidade dos embargos e suas repercussões sobre os produtores rurais, examinam-se os argumentos e soluções debatidas nas audiências públicas e, ao final, propomos medidas legislativas voltadas a



assegurar a segurança jurídica no campo com efetividade da proteção ambiental, reafirmando o papel fiscalizador e legislativo do Senado Federal e do Congresso Nacional.

## 2. Audiências Públicas

A CRATERRAS ouviu, em duas audiências públicas realizadas em 19 de agosto de 2025<sup>3</sup> e 17 de setembro de 2025<sup>4</sup>, consultores jurídicos, representantes do agronegócio e órgãos ambientais. As reuniões revelaram um quadro de normas infralegais extensas, uso intensivo de embargos cautelares por edital, gargalos de regularização ambiental que travam o desembargo e uma sobreposição federativa que, na prática, restringe a defesa do produtor e fragiliza a atuação dos órgãos estaduais.

Na primeira audiência (19/08/2025), o Presidente da CRATERRAS, Sua Ex.<sup>a</sup> o Senador Jaime Bagattoli, situou o problema: embargos coletivos por edital, muitas vezes calcados apenas em sensoramento remoto, sem verificação de autoria e materialidade; além disso, casos em que toda a área do imóvel foi paralisada, contrariando a regra de restringir a medida ao polígono da infração. Ressaltou, ainda, a morosidade da análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR), deixando produtores em um limbo jurídico.

Na resposta oficial que a Subcomissão recebeu da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Acre (Sema/AC), são 160.287 hectares

---

<sup>3</sup> Notas taquigráficas e registro audiovisual disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2776/reuniao/13817>. Acesso em: 27 out. 2025.

<sup>4</sup> Notas taquigráficas e registro audiovisual disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2776/reuniao/13959>. Acesso em: 27 out. 2025.



embargados em 22 municípios e apenas 5% dos registros no CAR com análise concluída, aptos, portanto, à regularização ambiental. A Sema informou ainda que, quando a documentação está correta, o tempo médio para tramitação administrativa é de 30 a 45 dias, com possibilidade de priorização do CAR de imóveis embargados mediante requerimento do interessado.

Posteriormente à audiência, a CRATERRAS recebeu também resposta da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (Sedam) de Rondônia, consultada por meio do Ofício nº 082/2025-CRA, a qual veio pelo Ofício nº 9608/2025/SEDAM-GAB. O órgão informa a ocorrência de 6.033 embargos estaduais, totalizando 778 mil ha, enquanto, naquele estado, o Ibama aplicou 10.218 embargos em área estimada de 526 mil ha e o Instituto Chico Mendes lavrou 691 embargos em cerca de 127 mil ha.

No mesmo ofício, a Sedam registra que Rondônia possui 8.894.580 ha de áreas destinadas à atividade agropecuária (27% do território). A área embargada totalizada (soma de embargos estaduais e federais) equivale a aproximadamente 16% desse montante<sup>5</sup>, ainda que nem toda área embargada componha o cômputo de “área destinada à agropecuária”. Considerando apenas as áreas embargadas com sobreposição a áreas de atividade agropecuária, a Sedam estima 400 mil ha, o que corresponde a aproximadamente 4,5% do total agropecuário do estado.

Quanto ao CAR, Rondônia registra 173 mil cadastros ativos, dos quais apenas 6,3% “encontram-se com análise concluída e aprovada”. Indagada

---

<sup>5</sup> O cálculo, feito de forma ilustrativa, foi  $778.000 \text{ ha} + 526.000 \text{ ha} + 127.000 \text{ ha} \div 8.894.580 \text{ ha} \approx 16,1\%$ . Apontamos que a soma simples pressupõe inexistência de sobreposição entre áreas embargadas pelas diferentes esferas (estadual e federal); se houver sobreposição de embargos, o percentual efetivo sobre a área agropecuária é menor que 16,1%.



sobre a principal dificuldade para a atuação de comando e controle ambiental, a Sedam aponta a amplitude territorial, a ineficiente política de regularização fundiária sob competência federal e limitações de recursos humanos, financeiros, logísticos e tecnológicos.

Por fim, relata que o procedimento de desembargo estadual inclui o protocolo de requerimento pelo interessado, análise documental, vistoria quando necessária, emissão de parecer técnico, decisão administrativa e, se deferido, termo de desembargo.

Retomando a descrição da audiência pública, o consultor jurídico Sr. Anaximandro Almeida, da Associação dos Produtores de Soja e Milho (Aprosoja) de Mato Grosso, descreveu a figura do “embargo geral preventivo” (introduzida em 2014 e reforçada por alterações normativas recentes), que permite a publicação de editais com conjuntos de polígonos sem auto individualizado, gerando incertezas sobre autoria e materialidade e sobre a extensão legítima da área paralisada.

O Sr. Thiago Rocha, representante da Aprosoja/RO, enfatizou que o embargo deve restringir-se à área do dano, sob pena de inviabilizar a capacidade econômica do produtor, inclusive para fins de reparação da infração e defesa do autuado. Em conjunto, as falas convergem no sentido de que a técnica coletiva e abstrata do edital não pode, juridicamente, substituir a individualização e deixar de observar a proporcionalidade das medidas adotadas.

O Diretor de Proteção Ambiental do Ibama, Sr. Jair Schmitt, registrou que o embargo geral é uma medida preventiva adotada diante de “indícios e provas robustas” de desmatamento ilegal e que, instaurado o processo, há posterior individualização com auto específico para a área



embargada. Reconheceu efeitos econômicos quando consta “embargo em todo o imóvel” e defendeu a análise caso a caso, embora o Ibama pareça não o fazer.

O Sr. Rodrigo Justus, representante da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), destacou que o “apagão” de regularização fundiária nas fronteiras agrícolas mistura ilegalidade ambiental com a impossibilidade de suprimir legalmente por falta de título ou documento de posse. Lembrou ainda que o Código Florestal atrelou a comprovação da reserva legal ao CAR e que, na prática, o desembargo depende de uma espécie de “anuência do Estado” via análise do CAR – o que deixa produtores paralisados quando o Estado não faz sua parte. Concluiu que a “mão” do Estado não pode se limitar a embargo remoto, auto de infração e bloqueio de CPF, defendendo que os entes federativos sejam compelidos a apresentar dados e soluções.

A segunda audiência (17/09/2025) concentrou-se no “gargalo do CAR” e nos fluxos de desembargo. O Presidente da CRATERRAS, Senador Jaime Bagattoli, apresentou números enviados à Subcomissão por secretarias estaduais: no Acre, só 5% do CAR foi analisado; no Amazonas, 21.566 cadastros com apenas 437 (2%) concluídos; no Mato Grosso, 161.299 imóveis inscritos e 16% analisados; no Pará, 1.565 CARs analisados, com apenas 178 (1%) concluídos. O Estado de Rondônia, lamentavelmente, não respondeu a esta Subcomissão.

O Presidente relatou ainda mais de 800 notificações do Ibama contra produtores rurais em Porto Velho/RO, determinando a retirada de animais e proibição de atividades. Apontou que exigir CAR analisado para desembargar, sem capacidade estatal para analisar, é o mesmo que punir quem



não deu causa à morosidade. Daí a defesa, que adiantamos, da vedação a embargos preventivos coletivos por meros alertas de satélite e sem expectativas e procedimentos para levantamento da medida – proposta que já foi formalizada por S. Ex.<sup>a</sup>, o Senador Jaime Bagattoli, no Projeto de Lei nº 4.554, de 2025.

Os depoimentos estaduais mostraram caminhos operacionais que podem ser usados como exemplo a nível federal. A Secretária de Mato Grosso, Sra. Mauren Lazzaretti, relatou que o estado procede com a checagem de bases e notificação prévia antes da autuação. Além disso, existe uma política de priorizar a análise do CAR para propriedades embargadas, de realizar conciliação ambiental de maneira coordenada com o Tribunal de Justiça, com o Ministério Público, com a polícia judiciária civil, permitindo que o infrator saia da audiência com termos de compromisso assinados e medidas cautelares levantadas, quando possível.

Ainda, informou sobre o lançamento do CAR Digital em 4 de junho deste ano, tendo por base uma análise automática dos cadastros, que fez Mato Grosso acelerar as análises e superar 20% de validações em 48 de 142 municípios. Para imóveis com até quatro módulos e produtores que exercem atividade de subsistência, o estado levanta embargos, simplifica e facilita a forma de pagamento das multas, preservando a atividade lícita enquanto se regulariza o passivo. Esses elementos dão lastro a uma agenda de gradação nos instrumentos de coerção regulatória e provêm celeridade compatível com o devido processo, sem abdicar do poder de polícia.

Os representantes do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), Sr. Gustavo Picanço Feitoza (Diretor-Presidente) e Sra.



Adriana Aparecida Barbosa (técnica do Instituto), explicaram o encadeamento normativo para desembargo. É exigida a comprovação de regularidade ambiental, sendo que os passivos anteriores a 2008 são tratados via Programa de Regularização Ambiental (PRA), e os posteriores são tratados por termo de compromisso na esfera da Lei de Crimes Ambientais. Com o termo aprovado, o desembargo pode ser levantado no órgão estadual. Nesse fluxo procedimental, é reconhecida a função instrumental do embargo, mas se evita sua perpetuação e efeitos nocivos quando já há compromisso idôneo de reparação e regularização do autuado.

Os últimos a falar foram os representantes do governo do Estado de Rondônia, cujo Secretário de Estado do Desenvolvimento Ambiental (Sedam) não compareceu. Os representantes apontaram um “nó” recorrente na execução do Código Florestal, em que, para aderir ao PRA ou assinar termo de compromisso, é preciso CAR aprovado, e não há previsão clara de suspender o embargo até o fim da recuperação da área, gerando risco de embargo por longo período.

Em síntese, não se contesta a existência do embargo como instrumento para o exercício do poder de polícia. Aponta-se que as duas audiências mostram ser imperativo haver proporcionalidade, individualização e procedimentos prévios mínimos, como advertência, notificação válida e tempo razoável para defesa, para que a cautela não se converta em sanção prévia e ilegal.

Ficou evidente, também, que o gargalo do CAR – comprovado pelos números oficiais recebidos – não pode bloquear indefinidamente o desembargo. Por isso, é preciso criar vias rápidas, como automação da análise



com uso de tecnologias atuais, conciliação ambiental, conversão de multas e suspensão condicionada.

Já há soluções testadas nos estados, principalmente em Mato Grosso e Amazonas, que conciliam controle do Estado sobre o território sem tolher o poder de polícia, procedimentos que poderiam ser facilmente adotados pela União.

Em resumo, é perfeitamente possível alinhar segurança jurídica, direito de propriedade e proteção ambiental, desde que a atuação preventiva seja conectada a assistência ao produtor e rotas claras de regularização.

### **3. Diligência em Rondônia**

A diligência realizada pela Subcomissão em Porto Velho, Rondônia, ocorreu em dois momentos complementares.

No primeiro dia, a comitiva composta por mim e pelos Senadores Jaime Bagattoli, presidente da CRATERRAS, Zequinha Marinho, presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, e pelo Senador Marcos Rogério, visitou propriedades rurais embargadas; no segundo, a Subcomissão realizou uma audiência pública na Assembleia Legislativa de Rondônia (ALERO), reunindo parlamentares, órgãos de Estado, produtores rurais e associações de produtores.

O planejamento em duas etapas permitiu cotejar a realidade concreta – lavouras, pastagens, benfeitorias e cadeias produtivas efetivamente paradas – com o debate institucional sobre caminhos para a legalidade da conduta dos órgãos ambientais e regularização do produtor.



Os produtores das propriedades visitadas expuseram os efeitos paralisantes dos embargos coletivos sobre a unidade produtiva e sua cadeia de comercialização. Uma vez publicado o embargo, a vida econômica do produtor entra em modo de suspensão. A venda de gado, leite, café e outros produtos fica comprometida; o escoamento das mercadorias trava; linhas de crédito são prejudicadas ou negadas; compradores e frigoríficos se afastam do produtor; transportadores e cooperativas evitam o risco regulatório de comprar de alguém que esteja com parte de sua propriedade embargada. Em pouco tempo, instala-se uma espiral de descapitalização e inadimplência que atinge, com especial dureza, os pequenos e médios agricultores.

É notório que as consequências imediatas sobre cada produtor devem se somar em um efeito agregado local e regional, com deterioração do entorno, afetando oficinas, mercados e serviços, o que retrai o fluxo monetário local. É uma penalidade econômica que transborda a pessoa cuja propriedade foi embargada, atingindo suas adjacências.

Há casos, evidentemente, em que o desmate ultrapassou o permitido por lei. Em momento algum relativizamos a obrigação de se cumprir a lei, tampouco desconsideramos a necessidade de responsabilização. O que ficou constatado, entretanto, é que parte considerável dos produtores quer entender o caminho para sair da irregularidade, sem permanecer em limbos jurídicos e na paralisia econômica. Para muitos, esse caminho passa pelo PRA (Programa de Regularização Ambiental). Para quem suprimiu vegetação após 2008, será indispensável termo de compromisso, ou instrumento jurídico congênere, com metas e prazos – instrumento esse que poderia abrir portas para a retomada da atividade produtiva enquanto a recomposição acontece.



Por sua vez, a audiência na ALERO recolheu toda essa experiência e a projetou no debate público, com falas que reforçam a direção que apontamos neste relatório.

A equipe do Senador Jaime Bagattoli apresentou os objetivos e a linha do tempo dos trabalhos da CRATERRAS, listando os impactos econômicos observados na diligência e registrando a existência do PL nº 4.554, de 2025, de autoria de Sua Ex.<sup>a</sup>, que propõe alterações na Lei nº 12.651, de 2012, e na Lei nº 9.605, de 1998, sendo uma referência importante para as soluções legislativas que adiante discutiremos.

O Senador Jaime Bagattoli ainda sublinhou a insegurança jurídica a que o produtor rural está submetido e a necessidade de apoio dos órgãos públicos ao produtor, especialmente o pequeno, lembrando que não se combate ilegalidade quebrando quem produz. Da nossa parte, como relator desta Subcomissão, destaquei a percepção de que estruturas estatais, em vez de facilitar a conformidade do produtor perante as leis, muitas vezes adotam uma política contrária, dificultando essa conformidade e desperdiçando a vantagem competitiva ambiental do País.

O Senador Zequinha Marinho fez uma leitura jurídico-constitucional do problema: apontou a violação ao contraditório e à ampla defesa, a insegurança jurídica, a afronta à dignidade do produtor rural e seus efeitos deletérios sobre a obtenção do crédito rural; mencionou o volume de editais do Ibama e denunciou a escalada ideológica que transformou a Amazônia em um “inferno verde”, invertendo a promessa histórica de desenvolvimento e “expulsando” quem foi chamado a ocupar a região há décadas.



O Senador Marcos Rogério expressou sua saudação e apoio político à pauta, criticando o Governo do Estado de Rondônia pela letargia com que trata a política de regularização ambiental das propriedades. Lembrou dos múltiplos problemas pelo que passam os produtores rurais de Rondônia ocasionados pelo descaso do governo estadual.

Houve, ainda, contribuições do Poder Legislativo estadual e federal e de convidados. Deputados estaduais e federais presentes apontaram a inversão de valores no tratamento ao produtor rural, destacando a falta de coesão na transição entre o ciclo de colonização passado e as punições no presente. O Procurador da República, Sr. Gabriel de Amorim Ferreira (MPF/RO), valorizou ouvir o produtor, defendeu fortalecer a SEDAM/RO e promover a gradualidade nas sanções, sugerindo o protagonismo estadual – inclusive com participação de órgãos de assistência rural, propondo que muitas financiem assistência técnica ao produtor.

Apesar dessa posição do MPF, assinalamos uma lacuna: o Procurador não explicitou como poderia coordenar e liderar uma mobilização para celebração de termos de compromisso, ou de ajustes de conduta (TAC), para regularização progressiva e levantamento de embargos, peça essencial deste relatório.

Anotou-se, ainda, a ausência recorrente e lamentável do titular da SEDAM/RO e sua falta de cooperação com a CRATERRAS, fato comentado pelo Senador Jaime Bagattoli.

Outras falas reforçaram pontos práticos: a necessidade de rever a dosimetria de multas hoje impagáveis; o problema do embargo remoto sem descrição e individualização de condutas, que afeta o direito ao contraditório;



a crítica à simetria existente entre o tratamento à infrações cometidas em terras sabidamente públicas, como Unidades de Conservação da Natureza, e ocupações privadas, de evidente menor gravidade; e a urgência de enfrentar o passivo fundiário, inclusive com revisão de poligonais de terras indígenas feitas com tecnologia obsoleta – tema importante, mas fora do escopo central deste relatório.

Por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), registrou-se que o embargo ambiental impede a regularização fundiária, evidenciando um círculo vicioso e prejudicial, sobretudo, ao proprietário ou posseiro rural de boa-fé.

Durante toda a audiência, produtores rurais relataram temor sobre “suspensão de CPFs” e dificuldades com títulos e acesso ao INCRA.

O Senador Zequinha Marinho tornou a enfatizar que é preciso validar o CAR e iniciar o PRA; repetiu essa fala o produtor Ivo Alves, do distrito de União Bandeirantes, que resumiu a indignação: “a tecnologia existe para autuar e embargar. Mas, na hora de analisar, nada”.

Representantes da CNA e associações de produtores, como a Associação dos Pecuáristas de Rondônia (APRON) e Aprosoja, destacaram que o desembargo é, na prática, quase impossível.

Lamentavelmente, o Superintendente Regional do Ibama em Rondônia, Sr. Cesar Luiz da Silva Guimarães, não forneceu orientação prática e saídas para a situação, limitando-se a dizer “recupere a vegetação”, tratando a questão de modo simplista e alheio à complexidade do problema.



Do ponto de vista jurídico-administrativo, a diligência realizada por esta Subcomissão em Rondônia confirmou o caminho que defendemos, um caminho centrado, distante de medidas extremas.

**Primeiro**, mostra-se necessária a adoção de transparência nos critérios de embargo, com individualização da conduta, notificação individual e prazo para contestação com prazos razoáveis. **Segundo**, cientificar o produtor, conceder janela de adequação e adotar uma postura de sempre advertir antes de implementar medidas mais duras. **Terceiro**, quando não houver a opção do PRA, instituir o termo de compromisso ou instrumento congênere como mecanismo que embase o processo de regularização e, imediatamente após celebração, liberar a atividade econômica, com levantamento dos embargos. **Quarto**, validação do CAR e adesão ao PRA assistidas por tecnologias modernas, evitando filas infinitas e provendo celeridade ao processo. **Quinto**, governança interinstitucional (Ibama, órgãos estaduais, MP, INCRA, CMN e assistência técnica rural) para evitar regulações desconexas e não travar o acesso ao crédito rural. Esses pontos tratam os problemas de proporcionalidade das sanções, suspensão e não concessão de crédito rural, além de parte da problemática fundiária mencionados na audiência.

A diligência recolheu, ainda, as seguintes sugestões: estabelecer parâmetros mínimos de proporcionalidade e devido processo aplicáveis a embargos ambientais; instituir prazos máximos para revisão e levantamento do embargo vinculados a assinatura de compromisso por parte do produtor; padronizar termos de compromisso para acelerar o processo de adesão. Parece-nos que tais medidas seriam capazes de tornar a proteção ambiental mais efetiva, trazendo o produtor para o polo da legalidade com previsibilidade e incentivos corretos.



Por fim, registramos a heterogeneidade dos casos observados: há quem precise de PRA, há quem dependa de termo de compromisso em razão da temporalidade do desmate; há situações que demandam recomposição plena e outras de ilicitude meramente formal, que permitem suavizar sanções sem prejuízo ambiental.

Contudo, o que não se compatibiliza com a Constituição nem com a boa gestão é a permanência de embargos amplos e indefinidos, que punem de forma difusa, quebram economias familiares e locais e não oferecem uma rota operacional para a adequação.

A diligência de Porto Velho, enfim, cumpriu dois papéis nos trabalhos da CRATERRAS. O primeiro, de diagnóstico, confirmou em campo a quase interdição econômica gerada pelos embargos e a necessidade de diferenciar situações, conferir proporcionalidade correta nas respostas, dar previsibilidade e orientações ao produtor rural.

O segundo papel é normativo e propositivo: precisamos consolidar, no ordenamento jurídico, a orientação de que o Estado tem de regular a atividade econômica de maneira a que possamos produzir conservando e valorizar quem trabalha no campo, auxiliando-o a estar conforme a lei.

Com base nesse consenso mínimo, a Seção 5 aprofunda a análise e apresenta os ajustes legislativos e procedimentais que podem restabelecer a segurança jurídica no campo, sem prescindir de proteção ambiental.



## **4. Análise e Discussão: os problemas do produtor rural na Região Norte**

### **4.1. História e Realidade fundiária na região Norte**

A ocupação recente da Amazônia Legal ocorreu, em grande medida, ao longo de eixos rodoviários (BR-364 em Rondônia, BR-163, BR-230/Transamazônica), acompanhada de projetos de colonização e assentamentos. Houve migrações internas, abertura de áreas produtivas e, em paralelo, também falhas de ordenamento territorial. Esse histórico ajuda a explicar a heterogeneidade fundiária atual e as tensões, que não deveriam existir, entre regularização, produção e conservação da floresta.

No plano ambiental-regulatório, a incompletude fundiária dificulta o cumprimento de obrigações e produz incerteza para produtores que buscam estar regulares. Seguir diretrizes de harmonização normativa entre União e Estados, fortalecimento e integração institucional e planejamento da fiscalização e combate a ilícitos – elementos-eixos do Plano Nossa Amazônia, que instituímos no Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL) em 2022 – é caminho de coordenação necessário. Com isso, alinham-se direitos de propriedade e liberdade econômica com a proteção ambiental, reduzindo o espaço para soluções massificadas (como os embargos coletivos), que atingem indistintamente e injustamente o produtor de boa-fé.

A consolidação de direitos fundiários é uma das bases práticas para a regularização ambiental efetiva – vimos isso de perto na realidade que presenciamos em Rondônia: a ausência de titularidade ou clareza dominial é uma das razões, não a única, que comprometem a regularidade ambiental. Titulação e regras ambientais claras são condições necessárias para se produzir conservando, mirando desenvolvimento humano e preservação ambiental.



#### **4.2. Regularização da situação ambiental: Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Programa de Regularização Ambiental (PRA)**

A regularidade ambiental da maioria das propriedades rurais depende de dois atos cujo desfecho está nas mãos do ente federativo estadual: a validação do CAR e a adesão ao PRA. O CAR, criado pelo Código Florestal, é um cadastro público eletrônico, nacional e obrigatório, base para controle, monitoramento e planejamento, além de pré-requisito para ingressar no PRA e para acesso a políticas de crédito rural. Por ser auto declaratório, precisa passar pela análise e validação estadual para conferir segurança jurídica e, quando necessário, habilitar o produtor a aderir ao PRA.

Já o PRA é o instrumento por meio do qual União, Estados e Distrito Federal promovem a adequação da propriedade aos comandos da Lei nº 12.651, de 2012. Por meio dele são consolidadas as situações previstas na própria lei, em especial os desmatamentos anteriores a 22 de julho de 2008, com consolidação de áreas de uso alternativo do solo, recomposição, compensação e restauração de passivos ambientais.

Torna-se evidente que em estados com alto passivo cadastral e ritmos lentos de validação quem será penalizado é justamente aquele que busca se regularizar, isso é, o produtor de boa-fé. Visto por outro ângulo, CAR validado, somado a um PRA operacional, é o caminho para produzir conservando, com previsibilidade jurídica e acesso a crédito.

É uma contradição que órgãos ambientais, os primeiros que deveriam zelar pelo cumprimento da legislação ambiental e pelo alinhamento entre produção e conservação, sejam aqueles a dificultar que produtores se regularizem. A longa demora na validação do CAR e a não implementação do



PRA – comprovadas pelos dados alarmantes, já citados neste relatório, que a CRATERRAS recebeu dos órgãos estaduais – deixam esse descaso evidente.

A ausência do Secretário de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia nas audiências e na diligência que realizamos ao longo dos trabalhos desta Subcomissão é sintoma da injustificável falta de interesse político para resolver o problema: passados treze anos da publicação do nosso Código Florestal, os gargalos para validação do CAR e PRA ainda não foram solucionados.

Esses gargalos são: a **falta de integração suficiente de bases e rotinas entre órgãos ambientais; uso de tecnologias obsoletas para validação do cadastro**, quando já poderíamos nos valer de inteligência artificial associada a sensoriamento remoto e integração com as bases de dados dos órgãos públicos; e a **ausência de apoio do Estado brasileiro ao pequeno e médio produtor para que esse se regularize**.

Ao mesmo tempo, a tecnologia usada para embargos em massa (sensoriamento remoto e cruzamento de bases) poderia – e deveria – ser redirecionada para mutirões de validação do CAR e adesão ao PRA, com prioridade aos pequenos e médios produtores. A realidade é que esses produtores, ao invés de serem apoiados, precisam demonstrar, a toda hora, estar de boa-fé, numa verdadeira inversão de valores.

#### **4.3. Governança para a Amazônia Legal: falta de coordenação entre órgãos estaduais, Ibama e Ministério Público**

O problema, de modo geral, não é somente falta ou qualidade das normas. Passa, também, pela falta de coordenação.



No Plano Nossa Amazônia, aprovado pelo CNAL, já havia sido determinada priorização de áreas, integração de órgãos e planejamento interagências para alinhar fiscalização, regularização e desenvolvimento. Mas o Brasil, a todo momento, interrompe políticas que deveriam ser de Estado, e não de governo. Com isso forma-se um contencioso administrativo e judicial que pune o produtor correto e não reduz o desmatamento estrutural.

Além disso, duplicam-se os ônus. Isso porque, ao mesmo tempo em que o produtor enfrenta demoras estatais para validar o CAR e aderir ao PRA, incorre em embargos amplos que travam crédito, circulação de bens e valor da terra – frequentemente com base exclusivamente em detecções remotas que não distinguem situações regularizáveis daquelas não regularizáveis.

A crítica a esse modelo nefasto vem sendo reiterada pelos membros desta Subcomissão e por diversas instituições de apoio ao produtor. Algumas destas foram ouvidas ao longo de nossos trabalhos, as quais denunciam a insegurança criada pelos embargos coletivos gerais, “anunciados” por editais genéricos, e cobram uma solução verdadeira, via regularização fundiária, validação do CAR e apoio ao produtor.

Como afirmado pelos próprios produtores rurais ouvidos, o que se usa para detectar e embargar (sensoriamento remoto e cruzamento de bases) não se usa com a mesma ambição para mutirões de validação do CAR e adesão em massa ao PRA. E é exatamente este último caminho que daria segurança jurídica e racionalidade econômica à governança ambiental. Embora haja evidências públicas de que a análise do CAR ganhou alguma tração no País, como apontado pela fala da representante do Estado do Amazonas,



Sra. Adriana Aparecida Barbosa, o ritmo segue insuficiente diante do estoque de cadastros. Tal fato sustenta a tese de que, sem coordenação federativa, planejamento e metas, e, sobretudo verdadeira vontade política, a resposta tende a ser punitiva e genérica, como vem sendo feita, ao invés de estrutural, com deveria ser.

Em síntese, o modelo atual desloca o centro de uma política pautada por proteger, preservar e desenvolver para uma estratégia de notório equívoco regulatório. Isso é, o Estado atrasa naquilo que depende dele, como validar CAR, operar os PRAs e prover segurança fundiária, e acelera para impor embargos genéricos.

**Precisamos conferir metas vinculantes de validação do CAR, com apoio técnico federal aos estados, incluir novas tecnologias disruptivas nas análises e processos, priorizar pequenos e médios agricultores na fila, padronizar critérios mínimos de PRA e termos de ajustamento de conduta.** Trata-se de regularizar primeiro, ao invés de punir primeiro.

#### **4.4. Viabilidade econômica da propriedade rural, desenvolvimento econômico e equilíbrio ambiental**

Aqui fazemos um aparte para tratar de tema relacionado, cuja discussão é imprescindível na Amazônia Legal. Trata-se da questão óbvia de que, sem viabilidade econômica da propriedade, não há conservação duradoura. No bioma Amazônia, o Código Florestal exige Reserva Legal de 80% (oitenta por cento) do imóvel, admitindo uso econômico sustentável da vegetação nativa sob manejo – enquanto apenas 20% (vinte por cento) é a área usualmente destinada à produção “aberta”.



A política pública deve concentrar esforços em aumentar a produtividade dessa área produtiva, com assistência técnica e extensão rural, tecnologias desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Produtos Agropecuários (EMBRAPA) e organizações de produtores (associações, cooperativas e sindicatos patronais), acelerando a intensificação sustentável no campo para produzir mais sem desmatar novas áreas.

Nos 80% destinados à Reserva Legal, a lei não impõe “ociosidade”. Pelo contrário, reconhece a função de uso econômico sustentável mediante manejo autorizado e extrativismo. Contudo, pequenos produtores raramente têm escala para aprovar e operar um Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) privado ou, mais modernamente, acessar mercados de carbono de modo competitivo.

Neste ponto caberia repensar a política de concessão florestal brasileira, direcionando parte das receitas oriundas da exploração sustentável de florestas públicas – que, por lei, alimentam o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) – para pagamentos por serviços ambientais (PSA) a pequenos produtores que mantêm suas Reservas Legais íntegras.

Segundo dados do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e informações divulgadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, existem, no Brasil, 309,7 milhões de hectares de florestas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Desse total, 31 milhões de hectares são florestas nacionais e estaduais que podem ser objeto de concessão florestal. Ainda, existem 18 contratos de concessão de florestas públicas federais firmados, que totalizam 1,05 milhão de hectares de área de manejo



florestal<sup>6</sup>. É justo que parte da renda oriunda dessa exploração seja revertida para aqueles produtores que conservam floresta, mas não possuem escala para se beneficiar economicamente de suas reservas florestais.

A Lei nº 14.119, de 2021, instituiu a Política Nacional de PSA. Por sua vez, a Lei nº 11.284, de 2006 (Gestão de Florestas Públicas) e o FNDF oferecem um canal financeiro para que o arranjo entre PSA e seu financiamento seja possível. Em vez de permitir que cada pequeno produtor faça um PMFS ou projeto de carbono que, sabemos, é inviável em razão da escala, o Estado, com essas providências que sugerimos, passa a remunerar o serviço ambiental prestado por quem conserva com recursos da própria economia florestal pública.

O desenho é elementar, mas promissor. Junto com apoio para aumento da produtividade nos 20% de área que pode ser utilizada para uso alternativo do solo, o pagamento por serviços ambientais daria um sinal econômico de que a reserva legal conservada é um ativo do pequeno produtor. Esse ativo estabiliza a renda e reduz o incentivo à abertura ilegal da floresta, além de reduzir a pressão sobre áreas protegidas.

A síntese do “produzir, conservar e desenvolver” envolve, necessariamente, tecnologia e assistência nos 20% da propriedade sujeitos a abertura da vegetação, pagamento por serviços ambientais ao menos ao pequeno produtor, manejo florestal sustentável e outras atividades econômicas lícitas nos 80%, com coordenação federativa e previsibilidade regulatória. Sobretudo, envolve respeito e apoio ao produtor rural, o que não temos visto

---

<sup>6</sup> Disponível em <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/setores/Florestas>. Acesso em: 11 nov. 2025.



por parte do Estado, sendo os embargos coletivos e genéricos prova do exato oposto.

#### 4.5. Os embargos coletivos e genéricos

O Código Florestal define que o embargo se restringe 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 (art. 51, Lei nº 12.651, de 2012<sup>7</sup>). Da mesma forma, o Decreto nº 6.514, de 2008, delimitou que “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” (art. 15-A).

A mesma norma define que “no caso de áreas irregularmente desmatadas ou queimadas (...)”, 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

---

#### <sup>7</sup> Lei nº 12.651, de 2012

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.



coordenadas geográficas da área embargada, que deverão constar do respectivo auto de infração para posterior georreferenciamento” (art. 16, § 1º).

A individualização do fato e do sujeito passivo é, portanto, requisito lógico e jurídico do embargo administrativo. Embargos coletivos e genéricos, previstos no art. 16-A do mesmo decreto em razão da alteração promovida em 2024 pelo Decreto nº 12.189, de 2024, desbordam dessa moldura porque não individualizam conduta, lugar, responsável e permitem a formalização em “único termo próprio”, colidindo com o devido processo legal e com a própria lógica do art. 15-A do mesmo decreto – criando uma antinomia no ordenamento jurídico.

A intenção de reduzir ilícitos em áreas sensíveis é compreensível, mas o uso massificado e não-individualizado desse expediente, por meio de editais e sem notificação individual, não. O produto dessa política são efeitos punitivos difusos, alcançando inclusive produtores que não foram os autores da infração que lhes foi atribuída.

É fundamental distinguir ilícitos conforme sua gravidade e graduar a resposta consoante onde e quando o desmate ocorreu.

No polo menos gravoso, situam-se supressões em áreas legalmente passíveis de uso alternativo do solo: se anteriores a 22/7/2008, aplicam-se as vias de regularização previstas no Código Florestal; se posteriores a 2008, exige-se termo de compromisso com metas e monitoramento, podendo haver liberação condicionada da atividade. Um segundo nível envolve desmates em Reserva Legal (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) em terra privada do próprio infrator: para pré-2008, prioriza-se a adesão ao PRA com cronograma de recomposição; para pós-2008, a regra é reparação vinculada a



termo de compromisso, levantando o embargo e monitorando o cumprimento de etapas.

A gravidade aumenta quando o fato ocorre em áreas fundiárias controversas (sobreposições, litígios de domínio), o que demanda coordenação fundiária e medidas proporcionais ao risco. No nível máximo, desmates em áreas públicas como Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs), especialmente quando associados à grilagem, exigem repressão firme, pronta cessação do dano e responsabilização exemplar. Essa gradação deve orientar o uso do embargo e sua excepcionalidade: de instrumento pedagógico e transitório nos casos menos graves, a medida enérgica e continuada quando diante de bens ambientais especialmente protegidos.

Nos nossos trabalhos, diversos produtores embargados, em áreas plenamente regularizáveis, relataram nunca terem recebido notificação direta (p.ex., via correspondência postal com aviso de recebimento) e só descobrirem o embargo depois, em razão de negativa de frigorífico em comprar seu gado ou por negativa de crédito rural.

Outros narraram casos em que a área embargada recaiu sobre o seu imóvel, embora a queimada ou o desmate tivessem ocorrido no vizinho – típico erro de georreferenciamento grosseiro, tendente a ocorrer em decisões não individualizadas. Esses testemunhos vieram também à tona em audiências da Subcomissão, voltadas, entre outros pontos, aos impactos dos embargos na concessão de crédito rural.

Do ponto de vista processual, tanto a Lei do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) como o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16



de março de 2015 – CPC) dispõem que a citação por edital é medida excepcional, que será aplicada somente após o esgotamento dos meios razoáveis de localização do interessado (arts. 26<sup>8</sup> e 256, respectivamente, e jurisprudência consolidada). Transpor essa lógica para o campo sancionatório-administrativo significa que editais não podem ser o primeiro nem o principal meio de intimar um produtor sobre medida que, na prática, paralisa sua atividade econômica. Caso contrário, viola-se, claramente, o contraditório e a ampla defesa do embargado ou autuado.

A situação se agravou com as alterações do Decreto nº 12.189, de 2024, que, como mencionamos, endureceu o regime sancionatório e vem sendo judicialmente debatido em controle concentrado de constitucionalidade no Poder Judiciário, em justa ação movida pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)<sup>9</sup>. A escalada punitiva, somada a embargos amplos e remotos, maximiza riscos regulatórios e a crise fundiária sem resolver o essencial: validar CAR, operar PRA e regularizar a situação fundiária. Em

---

<sup>8</sup> Lei nº 9.784, de 1999

CAPÍTULO IX  
DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

(...)

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

**§ 4º No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.**

**§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.**

<sup>9</sup> Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7259500>. Acesso: 06.nov.2025.



números concretos, o Ibama hoje possui 28.000 embargos por desmatamento no bioma Amazônia<sup>10</sup>.

Não individualizar a conduta nem o responsável e tampouco notificá-lo adequadamente contrariam o art. 16 do mesmo Decreto nº 6.514, de 2008, os comandos legais, na Lei do Processo Administrativo Federal e no CPC, sobre notificação pessoal e a excepcionalidade de edital, e, sobretudo, o direito constitucional mais básico: a garantia de contraditório e ampla defesa. Quando o embargo é lançado por polígonos agregados, sem lastro probatório mínimo de autoria e sem intimação efetiva, o resultado é uma inversão de ônus da prova, cabendo ao produtor provar que não cometeu a infração. Dessa maneira, o sistema troca a precisão pela massificação.

Com essa lógica ilegal, os embargos travaram cadeias produtivas inteiras. No setor pecuário, frigoríficos adotam listas oficiais de áreas embargadas como critérios de bloqueio de compra. Mesmo quando a infração não foi conduta do proprietário ou posseiro, o carimbo de embargo sobre o imóvel barra a venda e derruba o preço, humilhando o produtor.

O trânsito de animais e a venda de leite acabam inviabilizados por políticas de *compliance* e protocolos estaduais, que cruzam as bases disponíveis e lista de embargos para vetar fornecedores. Ou seja, na prática a mercadoria não circula.

No crédito rural, as regras do Conselho Monetário Nacional (CMN) vedam financiamento para empreendimento em imóvel com embargo

---

<sup>10</sup> Busca feita no portal <https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>, em 09 nov. 2025.



registrado por órgão ambiental. A Resolução CMN nº 5.193, de 2024<sup>11</sup>, reafirmou o impedimento, e o Manual de Crédito Rural (MCR) passou a trazer a cláusula expressa de negação de crédito a imóveis embargados<sup>12</sup>. Some-se a isso a reputação do imóvel embargado, que perde valor no mercado de terras.

O efeito agregado dessa coerção é uma tragédia econômica para o produtor, que enfrenta descapitalização, inadimplência e bloqueio geral de atividades. Prejudica-se, ainda, a política ambiental, pois não reduziremos o desmatamento de forma estrutural sem desenvolvimento humano.

Devemos aprender com o instituto da recuperação judicial, que prioriza preservar a atividade econômica (art. 47 da Lei nº 11.101, de 2005<sup>13</sup>), por reconhecer que recuperar é melhor do que extinguir a empresa. No campo ambiental, a sanção deve estancar o dano e, sobretudo, induzir a regularização, preservando a capacidade produtiva lícita do imóvel. Justamente o contrário do que vimos na nossa diligência em Rondônia. Os impactos econômicos produzidos são incompatíveis com a busca de segurança jurídica e desenvolvimento no campo.

Dois últimos aspectos que devem ser mencionados são a ausência do instrumento de advertência antes da adoção de medidas mais duras, como

---

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5193>. Acesso em: 08 nov. 2025

<sup>12</sup> Item 1.09, cláusula 10. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acesso em: 08 nov. 2025.

<sup>13</sup> **Lei nº 11.101, de 2005**

Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.



embargos e multas com altos valores, e a dificuldade existente para o levantamento do embargo.

O regime federal de infrações ambientais prevê a advertência como sanção possível para infrações ambientais, a ser aplicada por auto de infração (art. 5º do Decreto nº 6.514, de 2008). No entanto, o mesmo decreto limita essa advertência para infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, consideradas aquelas em que a multa consolidada não ultrapasse o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) ou, na hipótese de multa por unidade de medida, não exceda o valor referido. Dificilmente, com essa regra, algum produtor será advertido, de modo que embargos e multas elevadas já serão de pronto aplicadas.

Mais adequado, nas situações em que a regularização é possível, seria primeiro advertir, indicar prazo e prover orientação técnica. Isso seria suficiente, na maioria dos casos, para cessar o risco e induzir a regularização, sem as consequências econômicas que um embargo e multas pesadas trazem.

A gradação e escalonamento de medidas de coerção são premissas básicas da teoria regulatória moderna, quando não há risco atual de continuidade do dano e há vias de regularização que podem ser abertas, com compromisso firmado entre o produtor rural e o órgão ambiental.

Por fim, sobre o levantamento dos embargos, o que ouvimos reiteradamente de produtores é que se trata de uma via-crúcis burocrática. O produtor passa por indeferimentos genéricos, exigências pouco claras, fila sem transparência, e a sensação de que o embargo só cessa quando a propriedade atinge uma espécie de “conformidade plena”, algo muito além da cessação do



motivo que deu causa ao embargo. Isso extrapola o objetivo da medida cautelar ou sancionatória e alonga seus efeitos econômicos para além do razoável.

Enfim, não há dúvidas de que embargos coletivos e genéricos, “anunciados” ao cidadão por edital como primeiro instrumento, são ilegais, desproporcionais e um desfavor à política agrícola e ambiental do Brasil. A previsão de tal instrumento viola a individualização da conduta e afronta a excepcionalidade do edital como mecanismo de citação previsto nas normas do processo administrativo e judicial. Ao fim, nega o direito à ampla defesa ao contraditório, fere o direito fundamental à liberdade econômica do produtor rural e não reduz o desmatamento de maneira estrutural.

## **5. Considerações finais, recomendações e proposições legislativas**

Os embargos coletivos e preventivos têm sido usados como resposta ao desmatamento na Amazônia Legal, mas, como já apresentamos, sem a mesma disciplina quanto ao devido processo legal, à individualização da conduta e ao nexo com a situação fundiária e as vias de regularização possíveis. Nessa dinâmica, sobretudo quando o edital substitui a notificação regular e a instrução processual mínima, o produtor rural deixa de ser sujeito de direitos para virar objeto de uma política ambiental que paralisa sua vida.

Em casos regularizáveis, a ausência de notificação prévia e de medidas menos gravosas antes do embargo, como a advertência, somada à dificuldade de levantamento desse embargo, resulta em bloqueio econômico prolongado ao produtor, sem ganho ambiental proporcional e estrutural. O direito empresarial oferece um paralelo útil: deve-se preservar a atividade lícita e viável; medidas mais duras são adotadas somente quando a recuperação falha.



Na política ambiental, devemos buscar lógica semelhante, primeiro auxiliando o produtor, e aplicando apenas sanções que observem princípios de proporcionalidade, razoabilidade, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, e, sempre, apresentando caminhos para a regularização, sem paralisia da atividade produtiva.

Não se trata de enfraquecer o poder de polícia, tampouco suprimir a possibilidade de embargo quando este é indispensável – casos, por exemplo, da grilagem de terras públicas, garimpo ilegal, exploração ilegal de madeira em terras públicas e constituição de organizações criminosas para viabilizá-las.

O que evidenciamos no trabalho desta Subcomissão é a necessidade de regras claras sobre “quando” e “como” embargar. Sendo indispensáveis a notificação efetiva, o escalonamento de sanções, a revisão periódica, a limitação dos efeitos do embargo apenas à área circunscrita da infração e a existência de caminhos factíveis e céleres ao produtor rural que tenha sofrido embargo em partes de sua propriedade.

É também hora de reconhecer o papel civilizatório de quem ocupou e produz na Amazônia; de ofertar rotas de conformidade que preservem a renda no campo e o equilíbrio ambiental. Com essa lógica, apresentamos recomendações e proposições legislativas focadas em devido processo legal e transparência; escalonamento de medidas cautelares e sanções nas infrações regularizáveis; aceleração das análises de CAR e adesão a PRA ou TAC, com levantamento imediato de embargos a partir do compromisso firmado; e governança federativa que una fiscalização efetiva a segurança jurídica.



Os objetivos são claros: devolver dignidade a quem quer a regularidade, reduzir desmatamento com desenvolvimento e reservar a mão pesada do Estado apenas para os casos que realmente a exigem.

### 5.1. Recomendações

Em vista do exposto, recomendamos:

#### **Ao Congresso Nacional:**

**Aprovação do Projeto de Lei nº 4.554, de 2025<sup>14</sup>**, de autoria do Senador Jaime Bagattoli, que *altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, para dispor sobre advertência em procedimento prévio para fiscalização ambiental, anterior a aplicação do embargo cautelar. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para garantir o contraditório e ampla defesa antes do procedimento do embargo cautelar.*

O projeto de lei corrige omissões e lacunas no ordenamento jurídico com relação a medida de embargo. Sobretudo, propõe incluir na lei critérios objetivos para a adoção da medida; prevê notificação de advertência antes do embargo; limita a intimação por edital a hipóteses excepcionais, tal qual o Código de Processo Civil brasileiro; e proíbe a utilização de embargos coletivos preventivos por edital. Com isso, resguarda direitos básicos do

---

<sup>14</sup> Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/170455>. Acesso em: 09 nov. 2025.



produtor rural, fornece garantias legais e reforça a legalidade e a proporcionalidade da fiscalização ambiental.

Em caráter colaborativo, sugerimos aprimoramentos no sentido de explicitar uma excepcionalidade de embargo sem advertência prévia apenas em situações de grilagem de terras públicas e exploração ilegal de madeira ou garimpo, especialmente quando articuladas por organizações criminosas; risco ambiental iminente; e, por fim, reiteração infracional. Outro aprimoramento seria prever revisão periódica obrigatória de embargos, com vistas a seu levantamento, e publicidade geoespacial do perímetro embargado para transparência e segurança jurídica. As sugestões apresentadas poderão ser oportunamente debatidas nas Comissões de Constituição e Justiça e de Meio Ambiente, durante a tramitação da proposição.

**Ao Ministério Público Federal nos Estados de Rondônia, Acre, Pará, Amazonas e Mato Grosso**

O Ministério Público, na medida em que atua como fiscal da lei, deve zelar também pela observância de contraditório e ampla defesa em embargos coletivos e preventivos – garantias fundamentais do produtor rural –, com revisão de casos pendentes e correção de eventuais vícios de notificação.

**RECOMENDAMOS** que coordenem, com Ibama e governos estaduais, **mobilização para, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, iniciar e acompanhar processos de regularização ambiental de propriedades embargadas**, com critérios padronizados, priorizando passivos pós-2008, que não são elegíveis a regularização por meio de PRA. Devem também fixar prazos máximos para análise e assinatura.



Ainda, **RECOMENDAMOS** que prevejam nos Termos de Ajustamento de Conduta a serem celebrados **cláusula de levantamento imediato dos embargos**, com desbloqueio econômico nos sistemas, condicionado ao cumprimento das obrigações compromissadas.

O foco da ação deve ser qualificado, preservando tratamento diferenciado e apoio a produtores em casos regularizáveis, e mantendo atuação firme e contundente em casos de grilagem, produção de madeira ilegal e garimpo não autorizado, especialmente quando articulados por organizações criminosas.

**Aos governos dos Estados de Rondônia, Acre, Pará, Amazonas e Mato Grosso**

**RECOMENDAMOS** que realizem mobilização para imprimir a celeridade necessária nas análises e conclusões do CAR, e permitir adesão imediata ao PRA, com prioridade para produtores rurais que sofram embargos, com metas, prazos definidos e canais de orientação técnica ao produtor. Os Governos devem adotar, com a celeridade que a situação requer, ferramentas e tecnologias que facilitem essas tarefas.

Ainda, **RECOMENDAMOS** a integração de sistemas estaduais com federais, incluindo sistemas relacionados ao CAR, cadastros fundiários e sistemas estaduais de bases ambientais, garantindo que o cumprimento de termos de compromisso e instrumentos congêneres gerem baixa automática dos embargos nos cadastros estaduais.

**RECOMENDAMOS**, também, que atuem de maneira coordenada com MPF e Ibama na participação de mutirões para



**realização de TACs e consequente levantamento de embargos**, publicando painel de transparência com métricas, incluindo número de casos saneados, prazos médios e pendências.

Por último, **RECOMENDAMOS** que **provejam assistência técnica aos produtores rurais**, sobretudo os pequenos e médios, por meio da disponibilização de manuais e documentos técnicos, capacitação presencial e à distância e atendimento itinerante sobre regularização ambiental, exigências documentais, melhoria da produtividade no campo e o uso econômico lícito da reserva legal.

### **Ao Ibama e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**

O órgão ambiental federal deve agir tendo como primeiro princípio a legalidade.

Desse modo, **RECOMENDAMOS** que **se abstenha de impor embargo sem notificação válida e individualização da conduta; forneça oportunidade de defesa imediata e acessível ao embargado e ao autuado**, reservando o edital a hipóteses excepcionais e devidamente motivadas, à luz do preconizado no ordenamento jurídico. A previsão e o uso desse instrumento violam a exigência de individualização da conduta, afrontam a excepcionalidade do edital como forma de citação no processo administrativo, negam ampla defesa e contraditório, ferem a liberdade econômica do produtor rural e não contribuem para reduzir o desmatamento de maneira estrutural.

Também **RECOMENDAMOS** que **observe a gradação e o escalonamento proporcional das sanções e medidas cautelares**, com a



interpretação mais razoável, à luz do Direito, em especial do art. 72 da Lei nº 9.605, de 1998. E que **priorize a advertência e medidas menos gravosas em casos regularizáveis e sem dano irreversível.**

**RECOMENDAMOS**, ainda, que **levante embargos cautelares imediatamente após o compromisso firmado pelo produtor rural por meio de TAC ou instrumento congênere aprovado**, com desbloqueio econômico imediato em sistemas e revisão periódica, proceda ao levantamento e **revogue imediatamente todos os embargos cautelares nos quais não tenha havido notificação pessoal válida, prévia e sem individualização da conduta ou auto de infração lavrado.**

Por fim, **RECOMENDAMOS** manter **publicidade geoespacial dos embargos, com identificação clara de perímetro, fundamentação e, sobretudo, para cada caso, a via de regularização possível.** Ainda, auxiliar e apoiar o produtor rural, em regime de parceria, sobre o cumprimento da legislação ambiental e destacar instância recursal técnica e com prioridade de análise para os casos de propriedades rurais embargadas.

## **5.2. Projetos de Lei**

As proposições legislativas a seguir decorrem diretamente das evidências reunidas por esta Subcomissão e das conclusões já expostas: há excesso no uso do embargo coletivo e preventivo, pouca observação ao devido processo legal e às garantias legais do embargado e dificuldade de levantamento da medida mesmo em situações regularizáveis. Isso resulta em paralisia econômica sem ganho ambiental proporcional.



O primeiro projeto de lei explicita a gradação das sanções e medidas do art. 72 da Lei nº 9.605, de 1998, priorizando a advertência e outras providências menos gravosas nos casos regularizáveis, vinculados à atividade lícita e sem reiteração. Pretende-se, assim, afastar leituras que banalizam o embargo cautelar e alinhar a prática administrativa ao devido processo e à proporcionalidade.

Mantêm-se, por óbvio, exceções estritas já mencionadas, como as aplicáveis a casos de grilagem de terras públicas, exploração ilegal de madeira, garimpo, e que envolvam risco ambiental iminente e reiteração infracional.

O segundo projeto de lei enfrenta o núcleo econômico de parte do problema na Amazônia Legal: a viabilidade da pequena produção em propriedades que devem manter 80% de Reserva Legal.

Propõe-se destinar parcela das receitas de concessões florestais de florestas públicas para um fundo de apoio a pequenos produtores regulares ou em regularização formal, voltado, prioritariamente, a pagamentos por serviços ambientais, assistência técnica e regularização ambiental. A medida mitiga o ônus desproporcional suportado por quem não tem escala para capturar valor da reserva legal e apresenta-se como uma estratégia estrutural de redução do desmatamento, que passa necessariamente por desenvolvimento humano, renda no campo e previsibilidade regulatória. Com isso, de fato se combaterá desmatamento de maneira estrutural.

Avaliamos que os dois projetos se complementam, na medida em que um ordena e dá racionalidade ao uso das sanções, bem como destrava a regularização, e o outro viabiliza economicamente a conformidade ambiental



de quem produz de forma lícita. Ambos preservam o poder de polícia ambiental para os casos graves e devolvem segurança jurídica a quem quer cumprir a lei.



Assinado eletronicamente, por Sen. Hamilton Mourão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8758696965>

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para dispor sobre a gradação das sanções administrativas ambientais e a prioridade da advertência em hipóteses regularizáveis.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida do art. 72-A, com a seguinte redação:

“**Art. 72-A.** Na aplicação das medidas cautelares e das sanções previstas no art. 72, a autoridade competente adotará, em primeiro lugar, a medida suficiente menos gravosa, consideradas a gravidade do fato, os antecedentes do infrator, a extensão do dano e a possibilidade de regularização, somente aplicando sanções mais severas se as inicialmente adotadas se mostrarem inadequadas ou insuficientes, mediante motivação técnica e jurídica.

§ 1º Nas infrações regularizáveis, vinculadas à atividade econômica lícita, sem reiteração infracional e sem dano irreversível, serão priorizadas a advertência e as demais medidas menos gravosas adequadas à correção da irregularidade, ressalvadas as hipóteses legais de adoção imediata de medida mais gravosa.

§ 2º A regulamentação estabelecerá critérios objetivos para a aplicação da advertência nos casos indicados no § 1º, vedada a fixação de limites por valor máximo de multa como critério restritivo ou impeditivo de sua utilização.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta aperfeiçoa a aplicação das sanções administrativas ambientais ao positivar, em lei, a regra prática da gradualidade



das sanções, com proporcionalidade. Isso é, a autoridade deve iniciar pela medida suficiente menos gravosa e somente escalar quando esta se mostrar inadequada, com motivação técnica e jurídica. A redação consolida entendimento aderente aos princípios constitucionais da legalidade, devido processo, ampla defesa, razoabilidade e eficiência, evitando distorções que banalizam a adoção imediata de medidas severas sem ganho ambiental proporcional.

O texto é complementar às discussões em curso sobre procedimento, notificação e hipóteses excepcionais de embargo, concentrando-se aqui no conteúdo material da decisão de sancionar. Isso é, como graduar a resposta estatal diante de infrações ambientais regularizáveis, ligadas a atividade econômica lícita, sem reiteração e sem dano irreversível. Nesses casos, a advertência e medidas corretivas menos gravosas, com a celebração de termo de compromisso entre o proprietário e a autoridade competente, tendem a produzir correções de rumo mais rápidas e com menor custo social, sem, no entanto, enfraquecer o poder de polícia.

A experiência recente na Amazônia Legal demonstra que a imposição prematura de sanções máximas, especialmente em embargos amplos, paralisa cadeias produtivas e debilita economicamente pequenos e médios produtores, sem assegurar melhores resultados ambientais. Ao dar comandos para que a autoridade competente escolha a medida suficiente e menos gravosa inicialmente, a proposta se orienta pela redução de litígios e segurança jurídica. Ainda, estimulará a conformidade ambiental, criando incentivos para uma regularização mais célere.

Por fim, a proposta não afrouxa a fiscalização, pois, se a medida menos gravosa não bastar, a lei autoriza a escalada com a devida motivação. Novamente, trata-se de alinhar poder de polícia e segurança jurídica, preservando a livre iniciativa e a função social da propriedade, ao mesmo tempo em que se protege o meio ambiente, com foco no resultado ambiental efetivo e desenvolvimento humano. Solicita-se, assim, o apoio dos nobres Pares para a aprovação desta matéria.

Sala das Sessões,



## PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

Altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, para destinar parcela das receitas de concessão florestal ao pagamento por serviços ambientais a pequenos produtores rurais na Amazônia Legal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 39.** .....

I – .....

b) 15% (quinze por cento) ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, para utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental de atividades florestais, de unidades de conservação e do desmatamento;

c) 15% (quinze por cento) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, destinados a Programa de Pagamento por Serviços Ambientais a Pequenos Produtores da Amazônia Legal, observadas as disposições da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.

II – .....

c) Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF: 40% (quarenta por cento), sendo 40% deste total destinados a Programa de Pagamento por Serviços Ambientais a Pequenos Produtores da Amazônia Legal, observadas as disposições da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.

.....  
§ 1º .....

II – .....

d) FNDF: 20% (vinte por cento), sendo metade desse total destinada a Programa de Pagamento por Serviços Ambientais a



Pequenos Produtores da Amazônia Legal, observadas as disposições da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.

.....

§ 4º Os recursos de que tratam as alíneas *d* do inciso I do *caput*, alínea *c* do inciso II do *caput* e alínea *d* do inciso II do § 1º, destinados ao pagamento por serviços ambientais, observarão as disposições da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, e serão pagos a pequenos produtores rurais definidos nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, situados na Amazônia Legal, nos termos do art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e que:

I – estejam em conformidade com a legislação ambiental; ou

II – estejam em processo formal de regularização, com inscrição no Cadastro Ambiental Rural, e adesão efetuada, quando couber, ao Programa de Regularização Ambiental, definidos nos arts. 29 e 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, ou a termo de ajustamento de conduta ou instrumento equivalente já celebrado.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta altera o art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, para vincular parcela das receitas de concessões florestais de florestas públicas ao pagamento por serviços ambientais (PSA) a pequenos produtores na Amazônia Legal, em consonância com a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Trata-se de converter parte da receita pública da economia florestal em incentivo direto à manutenção e restauração da vegetação nativa, alinhando renda no campo e conservação.

A medida tem por base as evidências levantadas pela Subcomissão Temporária para acompanhar os embargos de terras por parte do Ibama (CRATERRAS), no âmbito da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. O mérito da proposta é priorizar quem já cumpre ou está cumprindo a lei e gerar sinal econômico para a regularização daqueles que não estejam conformes à legislação ambiental. Ao mesmo tempo, preocupou-se em não se reduzir a participação de Estados e Municípios, manter a operação por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e utilizar as disposições gerais e regras da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021), o que reforça a segurança jurídica e a previsibilidade da política.



O projeto cria condições materiais para que o produtor regular mantenha a floresta em pé. Um dos efeitos será contribuir para uma redução estrutural do desmatamento da Amazônia. O Brasil dará um passo efetivo para conciliar desenvolvimento no campo e proteção ambiental. Solicitamos, assim, o apoio dos nobres Pares para a aprovação desta matéria.

Sala das Sessões,

