



# PL 2.564/2025 e os embargos cautelares ambientais: entre o contraditório e a proteção do meio ambiente

30/05/2026

A Câmara dos Deputados aprovou, em 20 de maio de 2025, o Projeto de Lei nº 2.564/2025. O texto altera a Lei nº 9.605/1998 — a Lei de Crimes Ambientais — para regular a aplicação de medidas administrativas cautelares na fiscalização ambiental, vedando a imposição de embargo fundamentado exclusivamente em detecção remota de infração decorrente de supressão de vegetação e garantindo notificação prévia ao autuado antes da adoção da medida. O PL segue agora para análise do Senado.

A proposta nasce da tensão entre dois valores igualmente tutelados pela Constituição: o direito ao contraditório e à ampla defesa (artigo 5º, LV) e o dever estatal de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225). Compreender a origem dos embargos cautelares, sua evolução prática e os excessos que motivaram o PL é indispensável para uma avaliação crítica e responsável da proposta.

## Origem das medidas cautelares no Decreto nº 6.514/2008

As medidas administrativas cautelares na fiscalização ambiental federal foram sistematizadas pelo Decreto nº 6.514/2008, que substituiu o antigo Decreto nº 3.179/1999. Vale registrar que, à época de sua edição, esta autora exercia o cargo de procuradora-chefe nacional da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama, tendo participado diretamente do processo de revisão normativa que originou o texto à época. A questão das medidas cautelares surgiu como resultado de um extenso debate jurídico, entre vários advogados públicos, sobre a necessidade da adoção de medidas imediatas e prévias ao processo administrativo sancionador, como pressuposto para a contenção de danos ambientais e para fazer cessar a prática de infrações. Desde 2008, portanto, já era claro que para determinadas situações não era factível a espera do contraditório e ampla defesa.

Assim, o decreto que define as infrações ambientais no âmbito federal, distinguiu expressamente sanções administrativas de medidas cautelares, admitindo que o embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas (artigo 3º, VII) pudesse ser adotado de forma imediata, sem contraditório prévio, precisamente porque não constituía sanção, mas medida de urgência voltada a impedir a continuidade ou o agravamento do dano ambiental.

## Natureza cautelar dos embargos

A distinção entre sanção e medida cautelar é o núcleo conceitual que permite compreender tanto a razão de ser dos embargos imediatos quanto as críticas que hoje os cercam. Enquanto a sanção tem natureza punitiva — exigindo, portanto, contraditório e ampla defesa prévios —, a medida cautelar tem natureza assecuratória: sua finalidade é preservar o bem jurídico ameaçado, interrompendo a infração enquanto o processo administrativo se desenvolve regularmente.

Spacca

O artigo 16 A do Decreto nº 6.514/2008 reforça essa compreensão ao dispor que o embargo pode ser imposto para cessar a infração e a degradação ambiental, impedir a obtenção de vantagem econômica como decorrência da prática da infração, prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental, promover a reparação de danos e garantir o resultado prático do processo de responsabilização ambiental (com alterações promovidas pelo Decreto 12.189/24). O embargo cautelar se justifica, portanto, como instrumento de proteção ambiental e de desestímulo à prática de infrações contra o meio ambiente.

Esse desestímulo ganhou importância e efetividade real à medida que bancos e entidades financiadoras passaram a recusar crédito a imóveis constantes da lista de imóveis embargados pelos órgãos ambientais. O instrumento transformou-se em vetor de pressão econômica de grande eficácia na contenção do desmatamento ilegal. O efeito foi expressivo — mas obtido, é preciso reconhecer, a um custo considerável para o contraditório e a ampla defesa.

Note-se que o embargo cautelar, que advém do texto normativo, está imediatamente vinculado à prática de infração, logo, a infração precisa estar caracterizada para que o embargo se legitime, ainda que cautelarmente. Desta forma, não se pode impor embargos sem que a caracterização da infração esteja configurada. Em outras palavras: autoria e materialidade precisam estar caracterizadas porque o embargo cautelar está assentado na legislação que trata das ações ilegais passíveis de punição. Estão no âmbito do direito administrativo sancionador.

## Embargos remotos: legalidade e pressupostos

Com o avanço das ferramentas de monitoramento e georreferenciamento, os órgãos ambientais passaram a adotar os chamados embargos remotos — lavrados à distância com base em imagens de satélite e cruzamento de dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do CCIR, sem visita presencial à área embargada.

Autos de infração e embargos que decorriam exclusivamente de visitas e checagem em campo tiveram seu processamento alterado gerando muitos questionamentos jurídicos. Ações judiciais estão em debate nos tribunais. Recentemente foi criado um precedente no âmbito do STF quando o ministro Flávio Dino, ao suspender, em outubro de 2025, vinte e três decisões da Justiça Federal que haviam afastado embargos preventivos do Ibama na Amazônia e no Pantanal — no âmbito da ADPF 743 —, assentou que, enquanto o Decreto nº 12.189/2024 não for declarado inconstitucional, deve prevalecer sua presunção de constitucionalidade, e que o embargo preventivo impede “danos irreversíveis” e dá efetividade aos princípios da precaução e da prevenção ambiental.

Voltando à origem, contudo, é de registrar que o embargo sempre pressupôs um mínimo de instrução: produção do relatório de fiscalização com o detalhamento da infração, checagem de eventuais autorizações de supressão de vegetação incidentes sobre a área e confirmação de que o desmatamento ou o incêndio foi efetivamente provocado pelo atuado. Foi exatamente a inobservância sistemática dessas cautelas mínimas que motivaram o PL 2.564/25.

## Abusos no uso dos embargos e contexto do PL 2.564/2025

Os embargos remotos expandiram-se de forma expressiva nos últimos anos como esforço de contenção do desmatamento ilegal. Em uma única operação realizada em maio de 2025, o Ibama embargou mais de **70 mil hectares em 5.000 fazendas** na Amazônia Legal com base exclusivamente em monitoramento remoto.

Contudo, a realidade dos fatos sempre apresenta nuances e questões sensíveis quando se trata de direito individuais. É inegável que os satélites produzem erros, como os chamados falsos positivos que são leituras equivocadas. Também, os satélites não cruzam informações de alertas com dados oficiais de áreas licenciadas, de modo que, um alerta não é significado de infração ambiental. É preciso cruzar dados de supressão vegetal regularmente autorizada pelos órgãos ambientais competentes.



Situações de simples limpeza de áreas previamente desmatadas com autorização ou regularizadas, queimadas naturais ou troca de culturas agrícolas as vezes também são interpretadas pelos satélites como alertas de desmatamento, não o sendo.

Assim, proprietários com autorização vigente passaram a integrar a lista de embargados, sofrendo restrições de crédito, sem ter cometido qualquer infração. E esse fato tem sido recorrente. Na ânsia de legitimamente controlar o desmatamento ilegal, injustiças vêm sendo praticadas.

Agrava o quadro a assimetria entre a velocidade de imposição e a lentidão para o levantamento do embargo em casos de erro ou vício: o órgão ambiental age com celeridade ao embargar, mas a burocracia para correção é muito mais morosa.

É nesse contexto que o PL 2.564/2025 encontrou espaço político para ser editado num Congresso Nacional que tem a representação do setor agro muito fortalecida. O PL nada mais é do que uma resposta legislativa a excessos reais no uso do instrumento cautelar.

## **Problema central do PL: risco à efetividade da fiscalização ambiental**

Se por um lado o PL busca corrigir abusos, por outro ele introduz mecanismo que pode comprometer gravemente a fiscalização ambiental: a exigência de notificação prévia do autuado antes da imposição do embargo. Ao determinar que a notificação ocorra antes da medida cautelar — e não apenas que o contraditório seja assegurado no processo subsequente, como já ocorre —, o PL desconhece realidade estrutural do campo brasileiro.

Os cadastros de proprietários e posseiros junto aos órgãos ambientais são frequentemente desatualizados. Em parcela significativa dos casos de desmatamento ilegal, especialmente na Amazônia, os responsáveis são grileiros ou intermediários que atuam por meio de terceiros, os chamados “laranjas”, sem cadastro formal ou com dados deliberadamente falsos, tornando sua localização praticamente impossível. Nas regiões sem regularização fundiária e com CAR desatualizado — cenário recorrente nos arcos do desmatamento —, a exigência de notificação transforma o embargo em letra morta: o infrator não tomará ciência da situação provocadora do embargo, usando o prazo para consumir o desmatamento e dar continuidade à degradação ambiental. A urgência que é pressuposto da medida cautelar é incompatível com a notificação prévia do potencial infrator.

## **Vício de constitucionalidade**

O PL 2.564/2025 coloca em rota de colisão o direito ao contraditório e à ampla defesa (artigo 5º, LV, CF) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, CF). Na jurisprudência do STF, a colisão de direitos fundamentais não é resolvida pelo sacrifício integral de um em favor do outro, mas pela ponderação que preserve o núcleo essencial de ambos. Nesse campo, os direitos coletivos e difusos — categoria em que se insere o meio ambiente — gozam de posição de especial relevância, reconhecida sua dimensão transindividual e intergeracional.

A exigência de notificação prévia antes do embargo não representa equilíbrio entre os princípios em tensão: representa, em essência, a inversão da lógica cautelar. Trata-se de inconstitucionalidade material, por violação ao dever constitucional de proteção eficiente do meio ambiente — o que a doutrina constitucional denomina de proibição de proteção insuficiente: o Estado não pode criar mecanismos que reduzam a tutela de direitos fundamentais a um nível aquém do constitucionalmente exigido.

## **Solução constitucionalmente adequada**

Os problemas que motivaram o PL são reais e merecem solução legislativa. Um texto constitucionalmente mais adequado seria aquele que: (1) exigisse instrução mínima prévia ao embargo, com verificação obrigatória de autorizações existentes e descarte fundamentado de alertas que representem falsos positivos ou incêndios provocados por terceiros ou até de forma natural; (2) garantisse ao autuado que mantiver seu cadastro atualizado o direito de conhecer o embargo antes de este gerar efeitos sobre o crédito rural — sem, contudo, paralisar a medida cautelar em si; e (3) impusesse obrigação de celeridade para os órgãos ambientais no levantamento de embargos em que se constatar excesso, vício ou ausência dos pressupostos cautelares, com prazo peremptório para revisão. Esses três eixos permitiriam corrigir os abusos sem comprometer a capacidade estatal de agir com urgência diante de desmatamentos em curso.

## **Conclusão**



O PL 2.564/2025 é filho de um problema real: o uso desmesurado dos embargos cautelares com base em alertas tecnológicos não suficientemente verificados, sem a instrução que efetivamente caracterize a infração. A proteção do proprietário rural inocente contra imputações indevidas que comprometem seu crédito é causa legítima e merece tutela legislativa.

Contudo, o remédio proposto pode ser mais danoso que a doença. A exigência de notificação prévia ao potencial infrator tem o potencial de esvaziar um dos poucos instrumentos que têm funcionado na contenção do desmatamento ilegal. Há dois direitos constitucionais em jogo. Espera-se que o Senado corrija o vício do texto e promova os ajustes necessários para que a legislação resultante proteja tanto o proprietário rural inocente quanto o meio ambiente que é patrimônio de todos.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-30/pl-2-564-2025-e-os-embargos-cautelares-ambientais-entre-o-contraditorio-e-a-protecao-do-meio-ambiente/>