A tutela do Bioma Pampa:
uma análise social e histórica da legislação e do entendimento dos tribunais locais

Anderson Orestes Cavalcante Lobato

Pós-Doutor em Direito pelo
Institut des Hautes Études de l'Amérique Latina da Universidade de Paris
Professor titular da FURG
E-mail: aoclobato@gmail.com

Eduardo Pellin de Campos

Mestrando em Direito na UCS
Graduação em Direito na UCS
E-mail: ecampos@ucs.br

Recebido: 12 set 2026 Aprovado: 10 nov 2026

Resumo: O bioma Pampa enfrenta degradação ambiental e escassez histórica de proteção normativa diante da expansão do agronegócio. A atuação do Poder Judiciário revela ambiguidades ao oscilar entre o formalismo processual e a defesa do meio ambiente. A preservação da região exige uma jurisdição ambiental à importância ecológica e cultural desse patrimônio.

Palavras-chave: Bioma Pampa. Poder Judiciário. Proteção Ambiental.

Abstract: The Pampa biome faces environmental degradation and a historical lack of regulatory protection in the face of agribusiness expansion. The actions of the Judiciary reveal ambiguities, oscillating between procedural formalism and the defense of the environment. Preserving the region requires an environmental jurisprudence that reflects the ecological and cultural significance of this heritage.

Keywords: Pampa biome. Judiciary. Environmental Protection.

Resumen: El bioma Pampa enfrenta degradación ambiental y una histórica escasez de protección normativa ante la expansión del agronegocio. La actuación del Poder Judicial revela ambigüedades al oscilar entre el formalismo procesal y la defensa del medio ambiente. La preservación de la región exige una jurisdicción ambiental acorde con la importancia ecológica y cultural de este patrimonio.

Palabras clave: Bioma Pampa. Poder Judicial. Protección Ambiental.

1. Introdução

Embora o bioma Pampa represente cerca de 63% do território gaúcho[i] e possua relevante biodiversidade, a sua proteção ainda carece de um marco normativo específico, o que torna vulnerável à degradação ambiental, sobretudo pela expansão do agronegócio e da pecuária intensiva. A denominação do Pampa decorre de um dialeto próprio da região, de origem quíchua, influenciada por colonizadores espanhóis, que significa grande planície ou terreno plano, dentre outras atribuições decorrentes de análises históricas e folclóricas existentes.

Conquanto seja o bioma Pampa portador de incontável riqueza ambiental, no seu mais amplo sentido, ele representa o bioma com mais baixo grau de proteção dentro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, com apenas 3,3% de sua área total protegida. Por consequência disso, as demandas judiciais que versam sobre a proteção do bioma Pampa são ínfimas frente à sua importância.

A maioria das decisões ainda trata o bioma de forma genérica, sem reconhecimento explícito de suas especificidades naturais e culturais. Assim, a presente pesquisa busca analisar as lacunas interpretativas que comprometem a efetiva proteção ambiental do bioma Pampa, com uma análise mais assertiva do Poder Judiciário, identificando se as decisões reconhecem as particularidades do bioma, ou se ainda é realizada uma abordagem genérica que se mostra insuficiente frente aos desafios locais.

A presente pesquisa utilizou o método hermenêutico, partindo da análise do ordenamento jurídico ambiental brasileiro e de sua evolução histórica para compreender a proteção específica conferida ao Bioma Pampa. A abordagem é qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, fundamentada na revisão de doutrina especializada, legislação federal e estadual. Complementarmente, empregou-se o método de estudo de caso jurisprudencial, mediante o exame de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Tribunal Regional Federal da Quarta Região, visando identificar as tendências e os limites da atuação do Poder Judiciário na tutela desse ecossistema.

O objetivo do presente estudo é o de promover maior visibilidade à proteção ambiental no bioma Pampa, contribuindo para o fortalecimento de um debate jurídico qualificado, científico e voltado à construção de um entendimento jurisprudencial sensível às especificidades do bioma, assegurando um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

2 Da origem do Pampa à necessidade de tutela jurisdicional

Ainda quando o Brasil pertencia ao reino de Portugal, época em que vigoravam as Ordenações Manuelinas (1521 – 1595), já existiam normas que proibiam, por exemplo, a caça de perdizes, lebres e coelhos. Ainda, o Título C tipificava o corte de árvores frutíferas como crime, e embora dirigido ao reino, aplicava-se subsidiariamente à colônia.

Posteriormente, o Regimento do Pau-Brasil, imposto por Dom Filipe III em 1605, pode ser considerada a primeira lei de proteção florestal, pois, entre outros, exigia a autorização da Corte para cortar árvores. Presente no parágrafo primeiro do Regimento, assim previa:

> Parágrafo 1º: Primeiramente Hei por bem, e Mando, que nenhuma pessoa possa cortar, nem mandar cortar o dito páo brasil, por si, ou seus escravos ou Feitores seus, sem expressa licença, ou escrito do Provedor mór de Minha Fazenda, de cada uma das Capitanias, em cujo destricto estiver a mata, em que se houver de cortar; e o que o contrário fizer encorrerá em pena de morte e confiscação de toda sua fazenda.

O século XX, no entanto, foi o promissor da proteção ambiental. A partir da segunda metade, inúmeras foram as políticas ambientais instituídas através de leis, decretos, resoluções e outras fontes que condicionam a ocupação do espaço e restringem áreas à ocupação, visando a preservação e conservação (Wizniewsky e Foletto, 2017, p. 10).

A percepção de natureza preservada comumente é associada às florestas densas e ambientes demasiadamente arborizados. Contudo, na América do Sul, em especial no sul do Brasil, Argentina e Uruguai, encontra-se localizado o Pampa, constituindo-se de um vasto território tomado por vegetação rasteira, onde as árvores limitam-se a formar uma moldura ao longo dos cursos d'água ou estão confinadas às áreas de relevo mais acidentado (Chomenko, 2016, p. 17).

Mesmo titular de um patrimônio cultural associado à biodiversidade, o Pampa foi reconhecido como bioma, equiparando-se ao status equivalente ao da Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal, Cerrado e Amazônia, apenas em 2004.[ii]

Por décadas, o Pampa foi visto pelo legislador predominantemente como um espaço destinado à produção agropecuária. No Código Florestal de 1965, a vegetação

campestre não ganhava o mesmo *status* de proteção que outros ambientes arborizados, como florestas.

A referida legislação, posta da forma genérica, preocupou-se em proteger as florestas, deixando em aberto a proteção das áreas de campos naturais. É o que se extrai do artigo 1º da Lei nº 4.771/1965. Essa lacuna normativa facilitou que houvesse no Pampa a conversão de imensos campos nativos para monoculturas de grãos e, mais tarde, silvicultura.

Mesmo na promulgação da Constituição Federal de 1988, o Pampa permaneceu excluído no cenário legislativo nacional. Isso, porque o artigo 225, §4º, da Carta Magna designou como Patrimônio Nacional a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira.

Foi somente com o Novo Código Florestal, introduzido pela Lei nº 12.651/2012, que o Pampa recebeu a devida atenção do legislador. A lei passou a proteger não apenas as florestas, mas as formas de vegetação nativa.

No cenário estadual, o Rio Grande do Sul carece de legislação específica que visa a proteção do único bioma que integra, de forma exclusiva, o seu território. Ainda que o Código Estadual do Meio Ambiente (Lei nº 15.434/2020), reconheça o Bioma Pampa em suas diretrizes, foi somente com o Decreto Estadual nº 58.190/2025 que sobreveio regulamentação sobre a conservação, proteção, recuperação e uso sustentável do Pampa.

O Pampa, que também é conhecido como Campos do Sul ou Campos Sulinos, ocupa uma área de 176,5 mil Km² e é constituído principalmente por vegetação campestre (gramíneas, herbáceas e algumas árvores). No Brasil, o Pampa está restrito ao estado do Rio Grande do Sul, ocupando 63% do território gaúcho e também porções dos territórios da Argentina e Uruguai.[iii]

A denominação Pampa decorre de um dialeto nativo, cuja origem remonta aos povos andinos, em especial ao idioma quíchua, que se caracteriza como o maior falado na América do Sul e era a língua oficial do Império Inca. O termo significa grande planície ou terreno plano.

A história do Pampa remonta à chegada dos padres jesuítas portugueses e espanhóis no estado do Rio Grande do Sul, em meados dos séculos 17 e 18. Com as extensas planícies e com a abundância de água, houve a introdução da criação de gado pelos locais. Essa introdução da pecuária que trouxe à criação da imagem que se tem, até atualmente, do Bioma Pampa, com as suas coxilhas, campos e rios.

Por isso, a importância do Bioma Pampa para a cultura gaúcha é estruturante, uma vez que o bioma não é apenas o cenário, mas caracteriza-se como o agente moldador da identidade, dos costumes e da economia do Rio Grande do Sul. O Pampa é o berço do povo gaúcho (Chomenko, 2016, p. 19), como figura histórica e social. Os imensos campos abertos e a abundância do gado selvagem, introduzido pelas missões jesuíticas, criaram condições para o surgimento de um indivíduo adaptado à vida campeira. Para Chomenko (2016, p. 19):

> O ambiente natural do Pampa forjou o gaúcho, e este, por sua vez, moldou o seu meio, tendo o gado e o cavalo como coadjuvantes. Os traços culturais do gaúcho se manifestam na sua indumentária típica, no cancioneiro regional, em seus costumes, na culinária, na arquitetura e nas lidas campeiras, fazendo do Pampa uma verdadeira paisagem cultural.

O Pampa, por anos, teve a identidade constituída de uma paisagem de planícies e tomada por plantas de vegetação nativa. A pecuária destacava-se como vocação natural da região, além de proporcionar um desenvolvimento sustentável à região.

Ocorre que anda ao lado do gado, no Pampa, a expansão da agricultura, que põe em risco a paisagem nativa local. Atualmente, a conversão de pastagens nativas em grandes lavouras, especialmente de soja, representa o maior desafio para a integridade do Bioma Pampa.

Diferente da Amazônia, onde a perda da vegetação é visível por satélite, através do desmatamento, no Pampa a degradação ocorre pelo revolvimento do solo e a alteração de milhares de espécies de gramíneas pela agricultura de grãos. Nesse sentido, o Pampa é frequentemente relegado a uma posição secundária no âmbito da proteção ambiental em nível nacional, muitas vezes ofuscado pela exuberância da Amazônia ou da Mata Atlântica. Contudo, essa negligência geográfica contrasta com uma densidade histórica e social ímpar: o Pampa é o palco da identidade gaúcha, onde a atividade pastoril e a biodiversidade evoluíram, século após século, harmoniosamente.

Ocorre que, sob a aparência de campos infinitos, oculta-se um ecossistema de extrema fragilidade, ameaçado pela conversão acelerada de suas pastagens naturais em monocultura.

Como reflexo de um vácuo legislativo, uma tensão entre o desenvolvimento econômico e em razão da importância social e ambiental do Pampa, frequentemente o Poder Judiciário tem atuado na deliberação sobre a proteção do bioma.

3. A atuação do Poder Judiciário na proteção do Bioma Pampa

A proteção do Pampa exige o reconhecimento de princípios que orientam a cognição judicial em matéria ambiental. Este capítulo propõe uma análise crítica da jurisprudência, em especial dos tribunais próximos aos conflitos, através do exame de decisões selecionadas, para o fim de compreender se o Judiciário está apto a reconhecer as especificidades do Pampa e atuar na sua respectiva proteção.

A eficácia da proteção jurídica do Pampa depende de uma articulação interpretativa que atravessa diferentes instâncias e competências. A análise de decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Tribunal Regional Federal da Quarta Região revela os contornos da resistência judicial frente à degradação do bioma.

A atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul é marcada pela proximidade geográfica e socioeconômica com o bioma. Ocorre que o processo, em âmbito nacional, tem um caráter individualista e patrimonial que se limita à análise de pressupostos estritamente formais antes de adentrar no cerne do mérito.

Um caso prático, que demonstrou o efetivo caráter formal do processo civil, foi o julgamento da apelação civil nº 5006763-61.2023.8.21.0002, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, cujo acórdão resta assim ementado:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. NOTIFICAÇÃO INVÁLIDA. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME: 1. Apelação cível interposta pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM contra sentença que julgou procedente o pedido em ação anulatória de auto de infração ambiental, declarando a nulidade do Auto de Infração nº 7635 e do Processo Administrativo nº 4256-05.67/20.6, bem como de todos os efeitos decorrentes da decisão de homologação, inclusive a multa aplicada no valor de R$ 59.000,00 e o embargo da área. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: 1. A questão em discussão consiste na regularidade formal do procedimento administrativo sancionador, especificamente a validade dos atos de comunicação processual que deveriam ter assegurado ao autuado a oportunidade de exercer seus direitos constitucionais ao contraditório e à ampla defesa. III. RAZÕES DE DECIDIR: 1. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV, estabelece que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, garantia fundamental que confere legitimidade a qualquer procedimento que vise à imposição de sanções pelo Estado. 2. O Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Lei Estadual nº 15.434/2020) estabelece uma ordem lógica e preferencial para a notificação do infrator: pessoalmente, pelo correio com AR, e por edital apenas se o infrator

> estiver em lugar incerto ou não sabido. 3. As tentativas de notificação via postal para endereços urbanos na cidade de Alegrete/RS restaram frustradas, sendo uma recebida por terceiro sem vínculo com o autuado e outra devolvida com a anotação "não procurado", enquanto o apelado comprovadamente residia em localidade rural. 4. A FEPAM não empreendeu diligências adicionais para localizar o autuado, apesar de possuir seu número de telefone registrado no Relatório de Ocorrência Ambiental lavrado pela Brigada Militar, o que poderia ter viabilizado a ciência inequívoca do administrado. 5. A ausência de comprovação da notificação editalícia antes da homologação da penalidade, conforme observado na sentença e no parecer do Ministério Público, reforça a nulidade do procedimento administrativo. IV. DISPOSITIVO: Recurso desprovido.

Trata-se de um recurso de apelação, interposto pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM, contra uma sentença proferida nos autos de uma ação de anulação de auto de infração, que julgou procedentes os pedidos iniciais. A sentença reconheceu a nulidade de um auto de infração ambiental pela ausência de notificação válida do autor do fato para apresentação de defesa administrativa.

O objeto do auto de infração, no caso analisado, cinge-se à queima de campo agropastoril em uma área de 58,259 hectares, no bioma Pampa, sem licença do órgão ambiental competente. Instaurou-se um processo administrativo pela FEPAM, em que, segundo a decisão referida, encontra-se eivado por nulidade, em razão da ausência de notificação pessoal válida do autuado.

O próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no corpo da decisão, refere que a questão do processo se restringe à análise da regularidade formal do procedimento administrativo sancionador, não debatendo o mérito da infração ambiental em si.

Ou seja, a própria decisão refere que permanecerá sem análise o mérito do auto de infração, a queima de campo agropastoril em uma área de 58,259 hectares, para dar atenção exclusiva à regularidade formal do processo administrativo.

No entanto, há decisões em sentido contrário, reconhecendo a importância do bem ambiental e do bioma Pampa, proferidas pelo mesmo órgão julgador. Em determinada situação, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, utilizando-se da tutela antecipatória que trata o artigo 300 do Código de Processo Civil, manteve o indeferimento de um pedido liminar que visava suspender um auto de infração ambiental, por supressão de vegetação nativa campestre em uma área de aproximadamente 178 hectares.

No julgamento do Agravo de Instrumento nº 5033930-11.2023.8.21.7000, a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul manteve a decisão da origem que indeferiu a tutela antecipada, que pretendia liberar um embargo em uma

área de terra onde houve supressão de vegetação nativa do Pampa, conforme ementa abaixo colacionada:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANULATÓRIA. INFRAÇÃO AMBIENTAL. EMBARGO ADMINISTRATIVO. TUTELA ANTECIPADA. Constatada infração ambiental, cabível embargo como medida administrativa a fim de evitar maiores danos ambientais, conforme previsto no Decreto Estadual nº. 55.374/2020 e na Lei Estadual nº. 15.434/2020. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.

As tutelas provisórias, dispostas nos artigos 294 e seguintes do Código de Processo Civil, estão diretamente relacionadas ao princípio da precaução, já que se configuram como medidas que tendem evitar que ocorra do dano ambiental. No caso do julgado, no entanto, já havia ocorrido a supressão. Porém, evidente que a manutenção do embargo, pelo órgão jurisdicional, pode servir para evitar que novos danos ambientais ocorram no lugar.

Por isso, as tutelas provisórias registram tamanha importância. Para Silveira (2014, p. 248), os riscos são percebidos muito tarde, geralmente quando o dano já ocorreu ou não pode mais ser evitado.

Referindo-se sobre a tutela cautelar, Ovídio Baptista da Silva (2000, p. 49) refere que o instituto protege o direito e não o processo, e que, para elaborar um conceito, faz-se necessário estabelecer qual o interesse jurídico ameaçado de dano iminente, no caso concreto, que careça de proteção cautelar.

No Tribunal Regional da Quarta Região, o debate jurídico ganha uma conotação mais técnica e administrativa. Isso, porque o tribunal atua como revisor das sanções impostas por órgãos como o IBMA, INCRA e o ICMBio.

A proteção do meio ambiente, elevada ao status de direito fundamental pelo artigo 225 da Constituição Federal, estrutura-se sobre um sistema de tríplice responsabilidade: civil, administrativa e penal. Todavia, a aplicação prática do instituto apresenta uma assimetria temporal, especialmente após a fixação do Tema 999 pelo Supremo Tribunal Federal.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 654.833, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese, de número 999, no sentido de que é imprescritível a pretensão de reparação civil de danos ambientais. A fundamentação baseia-se na natureza do bem jurídico tutelado.

Em contrapartida, a reparação na esfera penal apresenta prazos prescricionais estritos. A Lei nº 9.605/98 estabelece penas que, em sua maioria, são de pequena ou média monta. Como o prazo prescricional é calculado com base na pena máxima em abstrato (artigo 109 do Código Penal), muitos dos crimes ambientais prescrevem em 3 anos, para crimes com pena máxima inferior a 1 ano; e 4 anos, para crimes com pena máxima entre 1 e 2 anos.

Essa brevidade temporal frequentemente leva à impunidade, uma vez que o próprio Poder Judiciário, aliado ao longo trabalho pericial, costumam, por si só, superar o prazo. Nesse sentido, o entendimento do Tribunal Regional Federal da Quarta Região, que, no julgamento da apelação nº 5072713-70.2023.4.04.7100, reconheceu-se a ocorrência do dano ambiental. Porém a pretensão punitiva encontrava-se fulminada pelo instituto da prescrição. Assim restou ementado o acórdão:

> DIREITO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO E TERMO DE EMBARGO. PROVIMENTO DO RECURSO. I. CASO EM EXAME:1. Apelação cível interposta contra sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos em ação anulatória de auto de infração ambiental e termo de embargo, declarando que o eventual pagamento da multa por co-responsável aproveita ao autor. O autor apela alegando prescrição da pretensão punitiva, enquanto o IBAMA apela defendendo a autonomia das sanções administrativas. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:2. Há três questões em discussão: (i) a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva administrativa ambiental; (ii) a validade da autuação do IBAMA quanto à classificação da vegetação suprimida; e (iii) a autonomia das sanções administrativas aplicadas a múltiplos infratores pelo mesmo dano ambiental. III. RAZÕES DE DECIDIR:3. A infração administrativa de destruir vegetação nativa, prevista no art. 49 do Decreto nº 6.514/2008, é instantânea de efeitos permanentes, e não permanente ou continuada, consumando-se no momento da efetiva destruição, conforme precedente do TRF4 (ACR 5009786-13.2019.4.04.7002).4. O marco inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da prática do ato (22.06.2017), e não a data do laudo de constatação, sendo a lavratura do auto de infração (13.01.2023) o ato interruptivo da prescrição.5. Havendo correspondência entre a infração administrativa (art. 49 do Decreto nº 6.514/2008) e o tipo penal (art. 38-A da Lei nº 9.605/1998), o prazo prescricional a ser aplicado é o da lei penal, que, para o crime de detenção de 1 a 3 anos, é de 8 anos (art. 109, IV, do CP).6. Para o autor, com 76 anos, o prazo prescricional penal de 8 anos é reduzido à metade, conforme o art. 115 do CP, resultando em 4 anos.7. Considerando que entre a data do fato (22.06.2017) e a lavratura do auto de infração (13.01.2023) decorreram mais de 4 anos, a pretensão punitiva administrativa está prescrita.8. A declaração da prescrição da pretensão punitiva administrativa implica a nulidade do Auto de Infração e, por acessoriedade, do Termo de Embargo, tornando prejudicada a análise das demais questões suscitadas no apelo do autor e do apelo e agravo interno do IBAMA. IV. DISPOSITIVO E TESE:9. Apelo do autor provido. Apelo e agravo interno do IBAMA julgados prejudicados. Tese de julgamento: 10. A pretensão punitiva administrativa ambiental prescreve em 4 anos para infratores maiores de 70 anos, quando a infração é instantânea e corresponde a tipo penal, mesmo que de efeitos

> permanentes. Dispositivos relevantes citados: Decreto nº 6.514/2008, arts. 21 e 49; Lei nº 9.605/1998, art. 38-A; CP, arts. 109, IV, e 115.Jurisprudência relevante citada: TRF4, ACR 5009786-13.2019.4.04.7002, Rel. Salise Monteiro Sanchotene, 7ª Turma, j. 04.02.2020.

O processo trata de um pedido de nulidade de auto de infração lavrado pelo IBAMA, pela destruição ou danificação de florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa, infração disposta no artigo 49 do Decreto nº 6.514/2008. No caso, o tribunal entendeu que a lavratura do auto de infração se deu quando decorrido o prazo quinquenal da data da ocorrência do fato, estando, portanto, prescrita a pretensão punitiva.

Afirmou o tribunal federal que o marco inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da prática do ato, e não a data do laudo de constatação, sendo a lavratura do auto de infração o ato interruptivo da prescrição.

Contudo, como ocorre na Corte Estadual do Rio Grande do Sul, o entendimento do Tribunal Regional Federal da Quarta Região não é uníssono e cada caso é analisado de forma unitária pelo órgão colegiado.

No julgamento do Agravo de Instrumento nº 5027605-75.2023.4.04.0000, o tribunal federal indeferiu um pedido liminar para cassação de um embargo ambiental, sob a justificativa de que a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo exige autorização prévia do órgão estadual competente.

A lide versa sobre a insurgência de um proprietário rural contra um auto de infração ambiental e um termo de embargo. O requerente alega a inexistência de supressão de vegetação nativa, sustentando tratar-se de área de cultivo preexistente, vício formal nas coordenadas geográficas e a suposta natureza estritamente sancionatória do embargo, o que exigiria o encerramento do processo administrativo para sua eficácia.

No entanto, o magistrado rechaça a tese de ilegalidade do embargo, fundamentando-o como uma medida de natureza cautelar administrativa, com base nos artigos 51 da Lei nº 12.651/2012 e 72, inciso VII, da Lei nº 9.605/1998.

A decisão reconhece a importância ecológica do bioma Pampa. Embora possua menor densidade normativa específica se comparado à Mata Atlântica, o julgador destaca que por afetar um bioma de biodiversidade singular e alta taxa de perda de vegetação natural, o dano ambiental é presumido (*in re ipsa*). Ainda, o voto refere sobre a presunção de veracidade e legalidade dos atos administrativos, em especial o praticado pelo IBAMA.

A decisão do Tribunal Regional Federal, nos termos da ementa abaixo transcrita, reforça que o Poder Judiciário não deve substituir o mérito administrativo técnico, limitando-se ao controle da legalidade, especialmente quando a medida visa evitar danos irreversíveis a biomas protegidos, como o Pampa:

> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. VEGETAÇÃO NATIVA. DESMATAMENTO DO BIOMA PAMPA, SEM AUTORIZAÇÃO. IRREGULARIDADE. DANO AMBIENTAL. CARACTERIZADO. EMBARGO EXPEDIDO PELO IBAMA DA ATIVIDADE AGRÍCOLA. LEGALIDADE. TEMPORÁRIO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL. 1. A jurisprudência é pacífica que na Ação de Mandado de Segurança é requisito inarredável a comprovação inequívoca de direito líquido e certo pela parte impetrante, por meio da chamada prova pré-constituída, inexistindo espaço, nessa via, para a dilação probatória. Para a demonstração do direito líquido e certo, é imprescindível que, no momento do seu ajuizamento, seja aferível a extensão do direito alegado e que seja prontamente exercido. 2. Ainda que o embargo de atividade lesiva ao meio ambiente possa ser tisnado de índole sancionatória, o que não deixa de ser, porquanto impõe restrições na área em litígio, o intuito do ato ou medida administrativa embargatória é de caráter acautelatório, para impedir a continuidade do dano ambiental e propiciar a regeneração do ecossistema. Tal ilação pode ser extraída do art. 51 da Lei nº 12.651/12, art. 16 do Decreto nº 6.514/08 e Instrução Normativa nº 19-02-2023, arts. 6º e 40. 3. A imposição da suspensão das atividades de plantio, até que se apresente a documentação solicitada, a fim de verificar o dano e sua regularização, é perfeitamente válida, vez que encontra previsão em lei e se baseia nos princípios da prevenção e precaução.

Enfim, conquanto se trate de matéria que reiteradamente demande o controle jurisdicional, ainda é deficiente a tutela do Bioma Pampa, mesmo na esfera jurisdicional, o que impõe a adoção de mecanismos efetivos, que possam garantir a ampla tutela, que o bioma requer.

4 Desafios e perspectivas na tutela do Bioma Pampa

A atuação dos tribunais locais demonstra a ambiguidade existente no sistema processual brasileiro. Enquanto alguns magistrados destinam-se ao cuidado e à proteção ambiental, outros tendem a focar a sua atuação nas formalidades que permeiam os códigos de processo. Se o bem ambiental se caracteriza como direito difuso, transindividual, a sua defesa merece a maior amplitude que se possa oferecer, como explica Lunelli (1999, p. 105):

> Discutir-se a legitimidade e, mais do que isso, deixar de enfrentar o mérito de demandas que cuidem desse tema, pode representar evidente e irreparável prejuízo ao bem que se procura tutelar, razão pela qual o propósito de acolher-se as demandas ambientais, independentemente do exame da titularidade ativa, pode representar considerável e necessário avanço na defesa ambiental.

Analisando as características do processo civil que envolvem a proteção do meio ambiente, Lunelli e Marin (2019, p. 25) asseguram que:

> O processo destinado à defesa ambiental haverá de revestir um caráter sócio coletivo, norteado pela importância a ser atribuída, acima de tudo, à tutela do bem em questão. O objetivo primário é o de obter-se, rapidamente, o bem ambiental almejado.

Para Lunelli e Brandelli (2021. p. 38), os dias atuais reclamam uma jurisdição ambiental que seja compatível com a contemporaneidade e seja sensível às mazelas que atingem a sociedade, como o consumismo desenfreado, que não cede, nem mesmo frente à finidade dos recursos ambientais.

Nesse sentido, é necessário que, com o único e claro objetivo de preservação do meio ambiente, que nele se encontram todas as espécies, a fauna, a flora, deixe-se de lado as premissas e entraves estritamente processuais, visto que apenas retardam, quando não impossibilitam, a efetiva proteção jurídica do bem ambiental. Como bem observado por Lunelli (1999, p. 136):

> O apego a fórmulas conservadoras, no processo ambiental, pode determinar a frustração da tutela vindicada e periclitar as condições desse bem de titularidade comum. Não se nega a importância que tem o devido processo legal, na justa composição de litígios. Como também se entende indispensável garantir-se a ampla defesa e o contraditório, princípios afirmados constitucionalmente. O que se argumenta, no entanto, é que o abrandamento dos princípios processuais de feição evidentemente individual – usuais no processo civil em função da natureza dos bens que historicamente tutelou – é medida de todo recomendável, que opera no rumo da criação e evolução de um processo coletivo, próprio e especial para a tutela dos bens ambientais.

A proteção efetiva do meio ambiente depende diretamente da valorização social que ele recebe, a qual é moldada pelas particularidades históricas, culturais e sociais. Historicamente, a sociedade, muitas vezes o próprio Estado, inclusive na figura do Poder Judiciário, enxergou o Pampa não como uma floresta a ser protegida, mas como um campo natural pronto para a exploração econômica, para atividade pecuária e, mais recentemente, soja e silvicultura.

No entanto, a proteção do Pampa está intimamente relacionada à figura do gaúcho e da pecuária familiar extensiva. A proteção do bioma revela-se mais efetiva quando integrada à cultura local.

Considerações finais

A análise da trajetória normativa e jurisprudencial do Bioma Pampa revela que a proteção ambiental no Brasil, embora remonte ao período colonial, desenvolveu-se sob uma perspectiva que visava a guarda de florestas, especialmente a Amazônia e a Mata Atlântica, marginalizando ecossistemas de vegetação campestre, como é o caso do Pampa.

Essa lacuna legislativa histórica, consolidada tanto no Código Florestal de 1965 quanto na omissão da Constituição Federal de 1988, que não incluiu o Pampa como Patrimônio Nacional, foi um dos principais catalisadores para a conversão desenfreada de campos nativos em monoculturas e silvicultura, ameaçando a integridade de um bioma que é, simultaneamente, um ecossistema de alta biodiversidade e o alicerce da identidade cultural sul-rio-grandense.

A pesquisa demonstrou que a proteção efetiva do Pampa enfrenta um obstáculo significativo no âmbito do Poder Judiciário: a tensão entre o formalismo processual e a tutela de direitos difusos. Como observado na análise jurisprudencial, há uma ambiguidade hermenêutica preocupante. Enquanto algumas decisões aplicam os princípios ambientais para manter embargos e conter danos ao meio ambiente, outras sucumbem ao rigorismo formal ou às matérias de cunho estritamente processuais, priorizando ritos administrativos e prazos penais em detrimento da urgência que o bem ambiental demanda.

Portanto, resta evidente que a preservação do Pampa não depende exclusivamente da densidade das leis, mas de uma mudança de paradigma na jurisdição ambiental. É imperativo que o Poder Judiciário reconheça o Pampa não como um vazio a ser explorado, mas como uma paisagem cultural e ecológica única.

A eficácia da tutela jurisdicional requer o abrandamento de premissas individualistas e patrimoniais do processo civil, adotando-se uma postura sensível aos interesses difusos e coletivos. Somente através de uma interpretação que integre o valor

ecológico e a importância cultural será possível garantir a regeneração e a sobrevivência do Pampa frente à expansão desenfreada da agricultura.

Referências

BRANDELLI, Ailor Carlos; LUNELLI, C. A.; CAMPOS, E. P. Os desafios contemporâneos e ideológicos na proteção do Bioma Pampa frente ao Constitucionalismo Latino-Americano. In: CALGARO, Cleide. (Org.). **Constitucionalismo e meio ambiente: os desafios contemporâneos**. Caxias Do Sul: EDUCS, 2021, v. 01, p. 18-43.

BRASIL. **Código Florestal.** Revogado pela Lei nº 12.651/2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de fev de 1998. Disponível em: planalto.gov.br.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da Quarta Região. **Agravo de Instrumento 5027605-75.2023.4.04.0000**, 4ª Turma, Relator Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, julgado em 25/10/2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **Apelação Cível 5072713-70.2023.4.04.7100**, 3ª Turma, Relator Rogerio Favreto, julgado em 10/02/2026.

CHOMENKO, Luiza. **Nosso Pampa desconhecido** / Organizadores Luiza Chomenko, Glayson Ariel Bencke. Porto Alegre: Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, 2016.

LUNELLI, Carlos Alberto. **O processo nas ações de proteção ambiental**. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo (RS), 1999.

LUNELLI, Carlos Alberto. **Processo ambiental**: características da tutela específica e temas essenciais. Rio Grande: Ed. da FURG, 2019.

ORDENAÇÕES MANUELINAS. Livro V, Título LXXXIII: ***Da pena que aueram os que poem foguos*****,** das Ordenações Manuelinas. Disponível em http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: al.rs.gov.br.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento 5033930-11.2023.8.21.7000**, 4ª Câmara Cível, relator Francesco Conti, julgado em 22/05/2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 5006763-61.2023.8.21.000**2, 4ª Câmara Cível, relator Eduardo Uhlein, julgado em 30/01/2026.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Curso de processo civil: processo cautelar (tutela de urgência)**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. v. 3.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: Educs, 2014.

WIZNIEWSKY, Carmen Rejane Flores; FOLETO, Eliane Maria. **Olhares sobre o pampa** [recurso eletrônico]: um território em disputa / organizadoras Carmen Rejane Flores Wizniewsky, Eliane Maria Foleto. – Porto Alegre: Evangraf, 2017.

[ii] Disponível em: https://www.ibflorestas.org.br/bioma-pampa. Acesso em 06 de abril de 2026.

[ii] Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/pampa/pampa. Acesso em 07 de abril de 2026.

[iii] Disponível em: https://www.ibflorestas.org.br/bioma-pampa. Acesso em 06 de abril de 2026.