

DECISÃO DO DIA

TRF1 decide que prescrição da pretensão punitiva extingue o embargo ambiental

Tribunal: TRF1 | Orgao: 3ª Seção | Processo: 1008130-20.2025.4.01.0000 | Data: 03/07/2026

Embargo ambiental • Prescrição da pretensão punitiva • IRDR TRF1 • Processo administrativo sancionador • Direito ambiental do agronegócio

Ementa

DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. TERMO DE EMBARGO AMBIENTAL. MEDIDA VINCULADA AO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. INEXISTÊNCIA DE IMPRESCRITIBILIDADE ADMINISTRATIVA. LEVANTAMENTO DAS RESTRIÇÕES. TESE FIXADA.

1. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas admitido pela Terceira Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região para uniformizar a jurisprudência sobre a repercussão jurídica do reconhecimento judicial da prescrição administrativa da pretensão punitiva ambiental sobre o termo de embargo ambiental lavrado no âmbito de processo administrativo de apuração de infração ambiental, inclusive em relação a terceiro adquirente.

2. A controvérsia nos processos indicados como causas-piloto limita-se à possibilidade de levantamento do embargo ambiental em razão do reconhecimento da prescrição administrativa incidente sobre o auto de infração ou sobre a sanção pecuniária.

3. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a Advocacia-Geral da União sustentaram a imprescritibilidade dos efeitos do embargo ambiental, em razão de sua função cautelar, preventiva e reparatória. O Ministério Público Federal opinou pela fixação de tese no sentido da imprescritibilidade da função preventiva e reparatória do embargo ambiental.

4. A questão em discussão consiste em definir se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva administrativa ambiental, própria ou intercorrente, alcança o termo de embargo lavrado no respectivo processo administrativo sancionador.

5. A Constituição Federal distingue as esferas de responsabilização ambiental. A responsabilidade administrativa, a responsabilidade penal e a responsabilidade civil possuem regimes jurídicos próprios, finalidades específicas e instrumentos processuais distintos.

6. A imprescritibilidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 999 e 1.194 refere-se à pretensão civil de reparação do dano ambiental. Esse regime não se estende, por ausência de previsão constitucional ou legal, ao exercício do poder de polícia administrativa ambiental.

7. O reconhecimento da prescrição administrativa não extingue a obrigação de reparar integralmente o dano ambiental. A pretensão civil reparatória permanece exigível pelas vias próprias. A prescrição alcança a pretensão sancionadora exercida pela Administração Pública no processo administrativo ambiental.

8. O embargo ambiental constitui medida adotada no âmbito do procedimento administrativo de fiscalização ambiental. Embora possa ter função cautelar e preventiva, sua existência permanece vinculada ao exercício do poder de polícia administrativa e ao processo administrativo instaurado para apuração da infração.

9. A Lei nº 9.605/1998 inclui o embargo de obra ou atividade entre as sanções administrativas ambientais. O Decreto nº 6.514/2008 também prevê o embargo entre as sanções e medidas administrativas cautelares aplicáveis no exercício do poder de polícia ambiental.

10. As sanções aplicadas pelo agente autuante estão sujeitas à confirmação pela autoridade julgadora. As medidas administrativas impostas no momento da autuação devem ser apreciadas no ato decisório, sob pena de ineficácia. O embargo, por isso, não se desvincula do procedimento administrativo que lhe dá suporte.

11. Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, desaparece o suporte jurídico para a manutenção indefinida das restrições decorrentes daquele procedimento administrativo. A medida cautelar não pode subsistir de forma autônoma ao processo administrativo prescrito.

12. A manutenção indefinida do embargo após a prescrição da pretensão punitiva administrativa tornaria irrelevante o julgamento da defesa administrativa, a análise das provas, a verificação da adequação da medida e a confirmação pela autoridade competente.

13. A medida cautelar deve preservar a utilidade do processo administrativo. Ela não pode substituir o julgamento final. A subsistência do embargo independentemente da conclusão válida do procedimento converteria uma medida instrumental em restrição definitiva sem decisão final.

14. A prescrição constitui regra de segurança jurídica. As hipóteses de imprescritibilidade dependem de previsão constitucional ou legal expressa. Não há norma que atribua ao embargo ambiental regime de imprescritibilidade.

15. O art. 21, § 4º, do Decreto nº 6.514/2008 preserva a obrigação de reparar o dano ambiental, mas não prevê a subsistência indefinida do embargo administrativo após a extinção da pretensão punitiva.

16. Os tratados internacionais de proteção ambiental não afastam o regime jurídico interno da prescrição administrativa. Os deveres de prevenção, fiscalização, repressão e reparação devem ser cumpridos pelos instrumentos previstos no ordenamento jurídico nacional.

17. O reconhecimento da prescrição administrativa não configura anistia ambiental. Ele apenas impede a manutenção dos efeitos de medida inserida em procedimento sancionador submetido ao regime prescricional, sem prejuízo da pretensão civil de reparação integral do dano ambiental.

DISPOSITIVO E TESE

18. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas julgado para fixar tese no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva no processo administrativo ambiental alcança o respectivo termo de embargo, por se tratar de medida sem caráter imprescritível.

19. Nos processos paradigmas: (i) no Processo nº 1003593-07.2023.4.01.3603, preliminares

afastadas, apelação do IBAMA e remessa necessária desprovidas, com majoração dos honorários advocatícios em R\$ 1.000,00; (ii) no Processo nº 1000284-66.2023.4.01.3606, apelação do IBAMA e remessa necessária desprovidas, com majoração dos honorários advocatícios em 1%; (iii) no Processo nº 1005365-05.2023.4.01.3603, apelações do IBAMA e do Ministério Público Federal e remessa necessária desprovidas, sem majoração de honorários; (iv) no Processo nº 1001126-81.2021.4.01.3908, apelação do IBAMA desprovida, com majoração dos honorários advocatícios em 1%; e (v) no Processo nº 1004572-08.2019.4.01.3603, apelação da parte autora provida, com inversão dos ônus sucumbenciais.

20. Determinada a aplicação da tese firmada aos processos suspensos no âmbito da 1ª Região e aos casos futuros que versem idêntica questão de direito, nos termos do art. 985 do Código de Processo Civil.

ACÓRDÃO

Decide a Terceira Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por maioria, fixar a tese de que, reconhecida a prescrição da pretensão punitiva no processo administrativo ambiental, própria ou intercorrente, extingue-se também o respectivo termo de embargo, por ser medida desprovida de caráter imprescritível; negar provimento às apelações do IBAMA e às remessas necessárias nos Processos nº 1003593-07.2023.4.01.3603 e nº 1000284-66.2023.4.01.3606; negar provimento às apelações do IBAMA e do Ministério Público Federal e à remessa necessária no Processo nº 1005365-05.2023.4.01.3603; negar provimento à apelação do IBAMA no Processo nº 1001126-81.2021.4.01.3908; e dar provimento à apelação da parte autora no Processo nº 1004572-08.2019.4.01.3603, nos termos do voto do relator para o acórdão.

Brasília/DF.

Desembargador Federal PABLO ZUNIGA DOURADO Relator p/ acórdão (art. 50, § 3º, c/c o art. 194, do RI/TRF-1ª Região)

Parceria Profissional

Você sabia que o escritório **Diovene Franco Advogados** possui um **sistema de parceria** para advogados e profissionais do agronegócio? Conte com a colaboração de um corpo técnico altamente especializado em Direito Ambiental, com atuação em embargos, autos de infração, licenciamento, desmatamento, CAR e regularização fundiária. O escritório atua em todo o Brasil, com sedes em Sinop/MT, Belém/PA, Brasília/DF, Novo Progresso/PA e Rio de Janeiro/RJ.

Fale conosco: contato@diovanefranco.com.br | diovanefranco.com.br

Texto da decisão

VOTO VENCEDOR (CONDUTOR DO ACÓRDÃO)

Desembargador Federal PABLO ZUNIGA DOURADO — Relator para o acórdão (art. 50, § 3º, c/c art. 194 do RI/TRF-1ª Região)

Eminentes pares, inicialmente, esclareço que acompanho a ilustre relatora quanto às preliminares.

Entretanto, peço vênias para divergir quanto à solução proposta para a controvérsia submetida a este Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas.

A questão jurídica submetida à apreciação desta Corte consiste em definir se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva administrativa ambiental, propriamente dita ou intercorrente, alcança também o termo de embargo lavrado no âmbito do respectivo processo administrativo.

A resposta, a meu sentir, deve ser afirmativa.

1. DA INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL

A Constituição da República adotou sistema de independência entre as esferas de responsabilização ambiental. Com efeito, dispõe o art. 225, § 3º, da Constituição Federal:

Art. 225. [...] § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Da leitura do referido dispositivo extrai-se que o constituinte distinguiu expressamente três espécies de responsabilização decorrentes de danos ao meio ambiente: a responsabilidade administrativa, a responsabilidade penal e a responsabilidade civil.

Trata-se de esferas autônomas e independentes, cada qual submetida a regime jurídico próprio, finalidades específicas e instrumentos processuais distintos.

A responsabilidade civil ambiental tem por finalidade a reparação integral do dano causado ao meio ambiente, podendo ser exigida judicialmente independentemente da existência de sanção administrativa ou condenação penal.

A responsabilidade penal, por sua vez, destina-se à repressão de condutas tipificadas como crime ambiental, dependendo de processo judicial próprio para sua apuração.

Já a responsabilidade administrativa decorre do exercício do poder de polícia ambiental e pressupõe a observância do devido processo legal administrativo para a apuração da infração e imposição das correspondentes sanções.

Essa distinção revela-se particularmente relevante para a solução da controvérsia ora examinada.

Isso porque a tese proposta no voto condutor parte da imprescritibilidade da pretensão reparatória ambiental para justificar a manutenção do embargo mesmo após a extinção da pretensão punitiva administrativa.

Todavia, a imprescritibilidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, nos Temas STF nºs 999 e 1.194, refere-se à pretensão civil de reparação do dano ambiental, não havendo pronunciamento vinculante da Corte Suprema no sentido de estender tal regime excepcional ao exercício do poder de polícia administrativa.

A obrigação de reparar o dano ambiental permanece íntegra e plenamente exigível pelas vias judiciais adequadas, ainda que reconhecida a prescrição administrativa. O que se extingue é apenas a pretensão sancionadora exercida pela Administração Pública.

Não se pode confundir, portanto, a imprescritibilidade da obrigação civil de reparar com a pretensão administrativa de manter indefinidamente restrições decorrentes de processo sancionador alcançado pela prescrição.

2. DA NATUREZA JURÍDICA DO EMBARGO E DA SUA VINCULAÇÃO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O embargo constitui medida adotada no âmbito do procedimento administrativo de fiscalização ambiental.

Embora possua relevante função preventiva e cautelar, sua existência está vinculada ao exercício do poder de polícia administrativa e ao processo administrativo instaurado para apuração da infração.

A legislação de regência evidencia essa vinculação.

A Lei nº 9.605/1998 inclui expressamente o embargo entre as sanções administrativas ambientais:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções: [...]

VII – embargo de obra ou atividade.

Por sua vez, o Decreto nº 6.514/2008 estabelece:

Art. 3º. O órgão ou a entidade ambiental, no exercício do seu poder de polícia ambiental, aplicará as seguintes sanções e medidas administrativas cautelares: [...]

VII – embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas.

O mesmo Decreto prevê também que as sanções aplicadas pelo agente atuante dependem de confirmação pela autoridade julgadora:

Art. 4º [...] § 2º As sanções aplicadas pelo agente atuante estarão sujeitas à confirmação pela autoridade julgadora.

Além disso, o art. 124, § 1º, do referido diploma determina:

Art. 124. [...] § 1º Nos termos do que dispõe o art. 101, as medidas administrativas que forem aplicadas no momento da autuação deverão ser apreciadas no ato decisório, sob pena de ineficácia.

Já quanto à prescrição, a Lei nº 9.873/1999 dispõe:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor. § 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

No mesmo sentido, estabelece o Decreto nº 6.514/2008:

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado. [...] § 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

A conjugação desses dispositivos evidencia que o embargo não constitui ato autônomo e desvinculado do procedimento administrativo. Ao contrário, sua permanência pressupõe a continuidade e a conclusão válida do processo administrativo, mediante apreciação da autoridade julgadora.

Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, desaparece o suporte jurídico que autoriza a manutenção indefinida das restrições decorrentes daquele procedimento.

A medida cautelar não pode sobreviver autonomamente ao perecimento do processo administrativo que lhe serve de fundamento.

Com efeito, embora possua função preventiva, o embargo continua sendo instrumento inserido no exercício do poder de polícia administrativa, razão pela qual não pode ser dissociado do regime jurídico aplicável ao procedimento sancionador do qual se origina.

3. DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE A IMPRESCRITIBILIDADE DOS EMBARGOS E O DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO

A conclusão de que o embargo poderia subsistir indefinidamente, mesmo após a consumação da prescrição da pretensão punitiva administrativa, conduziria, ademais, a consequências incompatíveis com a própria estrutura do processo administrativo ambiental.

Com efeito, admitir a imprescritibilidade do embargo significaria reconhecer que a mera lavratura da medida pelo agente fiscalizador seria suficiente para perpetuar restrições administrativas por tempo indeterminado, independentemente da conclusão do procedimento sancionador. Nessa hipótese, tornar-se-ia praticamente irrelevante o julgamento da defesa administrativa, a análise das provas produzidas, a verificação da adequação e proporcionalidade da medida ou mesmo sua confirmação pela autoridade competente.

Em outras palavras, a Administração passaria a obter, desde o momento da autuação, todos os efeitos práticos pretendidos pela medida, sem necessidade de concluir regularmente o processo administrativo instaurado. A atividade decisória da autoridade julgadora, expressamente exigida pelo ordenamento, perderia sua utilidade concreta, convertendo-se em simples formalidade destituída de eficácia real.

Tal consequência não se harmoniza com o devido processo legal administrativo.

As medidas cautelares existem para assegurar a utilidade do processo principal, e não para substituí-lo. Sua legitimidade decorre justamente de sua instrumentalidade e temporariedade. Quando a medida cautelar passa a subsistir independentemente da conclusão do procedimento ao qual está vinculada, deixa de desempenhar função acessória e assume caráter autônomo e definitivo.

O resultado seria a transformação de uma medida originalmente concebida para preservar a eficácia da atuação administrativa em verdadeira restrição permanente imposta sem julgamento final.

Mais grave ainda, reconhecer-se-ia, por via interpretativa, a existência de uma sanção administrativa imprescritível, embora inexista qualquer previsão constitucional ou legal nesse sentido.

Não há, no ordenamento jurídico brasileiro, norma que atribua ao embargo ambiental regime de imprescritibilidade. A única hipótese reconhecida pela jurisprudência constitucional refere-se à pretensão civil de reparação do dano ambiental, instituto diverso daquele ora examinado.

4. DA INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DA IMPRESCRITIBILIDADE

A prescrição constitui regra geral destinada à promoção da segurança jurídica e à estabilização das relações jurídicas.

Por essa razão, hipóteses de imprescritibilidade somente podem decorrer de expressa previsão constitucional ou legal, não admitindo interpretação extensiva ou ampliação por analogia.

No caso em exame, inexistente norma constitucional ou legal estabelecendo a imprescritibilidade do embargo ambiental.

Ao contrário, a legislação ambiental disciplinou expressamente a prescrição da pretensão punitiva administrativa e não excepcionou os embargos ambientais desse regime jurídico.

O art. 21, § 4º, do Decreto nº 6.514/2008 reforça essa conclusão ao estabelecer que: “A prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental.”

O dispositivo preserva a obrigação de reparação ambiental, mas não prevê a subsistência indefinida do embargo após a extinção da pretensão administrativa.

Se o legislador pretendeu resguardar a pretensão civil reparatória, mas não estabeleceu regra semelhante para o embargo administrativo, não cabe ao intérprete criar hipótese de imprescritibilidade não prevista no ordenamento.

A manutenção eterna de restrições administrativas derivadas de procedimento prescrito acabaria por conferir ao embargo regime jurídico mais gravoso do que aquele expressamente estabelecido para a própria pretensão punitiva da Administração, resultado incompatível com os princípios da legalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal.

Enfatizo, por fim, com as devidas vênias, que a conclusão jurídica ora adotada mostra-se plenamente compatível com os tratados internacionais de proteção ao meio ambiente dos quais o Brasil é signatário. Com efeito, embora tais instrumentos imponham aos Estados deveres de proteção, prevenção, fiscalização, repressão e reparação dos danos ambientais, deles não se extrai a criação de hipótese de imprescritibilidade administrativa não expressamente prevista em seus textos nem incorporada ao ordenamento jurídico interno.

Os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro devem ser observados pelos mecanismos e instrumentos juridicamente previstos no sistema normativo nacional, não sendo possível inferir, por via interpretativa, regime excepcional de imprescritibilidade para medidas administrativas decorrentes do exercício do poder de polícia ambiental quando inexistente previsão constitucional ou legal nesse sentido. A tese ora proposta, portanto, não afasta os deveres estatais de tutela do meio ambiente nem compromete a observância dos princípios consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis, preservando-se integralmente a possibilidade de atuação do Poder Público para promover a prevenção, a fiscalização, a recomposição do dano ambiental e a responsabilização civil dos infratores pelas vias legalmente adequadas.

O reconhecimento da prescrição administrativa não representa anistia ambiental nem exonera o responsável do dever de reparar o dano.

Significa apenas que a Administração perdeu, por sua própria inércia, a possibilidade de manter os efeitos de medida inserida no âmbito de procedimento sancionador submetido ao regime prescricional previsto em lei.

Assim, fixa-se a seguinte tese jurídica vinculante, nos termos do art. 985 do Código de Processo Civil: “Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva no processo ambiental, propriamente dita ou intercorrente, extingue-se também o respectivo termo de embargo, por ser medida desprovida de caráter imprescritível.”

Ante o exposto, divergindo do voto da ilustre Relatora, voto pela fixação da tese acima proposta e, nos casos paradigmas, pelo reconhecimento de que a prescrição da pretensão punitiva administrativa alcança o termo de embargo lavrado no procedimento sancionador ambiental, impondo o levantamento das restrições dele decorrentes, sem prejuízo da pretensão civil de reparação integral do dano ambiental pelas vias próprias.

Quanto aos recursos apontados como paradigmas, e em observância à tese ora firmada no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva no processo administrativo ambiental também alcança os respectivos embargos ambientais dele decorrentes, nos termos da fundamentação deste voto e da tese proposta, passo

ao julgamento de cada um deles: a) Processo 1003593-07.2023.4.01.3603: afasto as preliminares, nos termos do voto da relatora e, no mérito, nego provimento à apelação do IBAMA e à remessa necessária. Majoro os honorários advocatícios em R\$1.000,00, nos termos do art. 85, § 11, do CPC. b) Processo 1000284-66.2023.4.01.3606: nego provimento à apelação do IBAMA e à remessa necessária. Majoro os honorários advocatícios em 1% (um por cento), nos termos do art. 85, § 11, do CPC. c) Processo 1005365-05.2023.4.01.3603: nego provimento às apelações do IBAMA e do MPF, bem como à remessa necessária. Sem majoração de honorários (art. 25 da Lei 12.016/2009). d) Processo 1001126-81.2021.4.01.3908: nego provimento à apelação do IBAMA. Majoro os honorários advocatícios em 1% (um por cento), nos termos do art. 85, § 11, do CPC. e) Processo 1004572-08.2019.4.01.3603: dou provimento à apelação da parte autora. Em consequência, inverteo os ônus sucumbenciais.

Finalmente, determino a aplicação da tese firmada a todos os processos suspensos no âmbito da 1ª Região, bem como aos casos futuros que versem idêntica questão de direito, nos termos do art. 985 do Código de Processo Civil. É o voto.

Desembargador Federal PABLO ZUNIGA DOURADO

Leia o comentário especializado desta decisão no site

🗨 Fale com o escritório

Tire suas dúvidas com nossa equipe especializada em Direito Ambiental.

WhatsApp: (66) 99955-5402

Diovane Franco Advogados • OAB/MT 29.530 • diovanefranco.com.br
Sinop/MT • Belem/PA • Brasília/DF • Novo Progresso/PA • Rio de Janeiro/RJ

Documento gerado a partir de publicação oficial. A reprodução é permitida desde que citada a fonte.