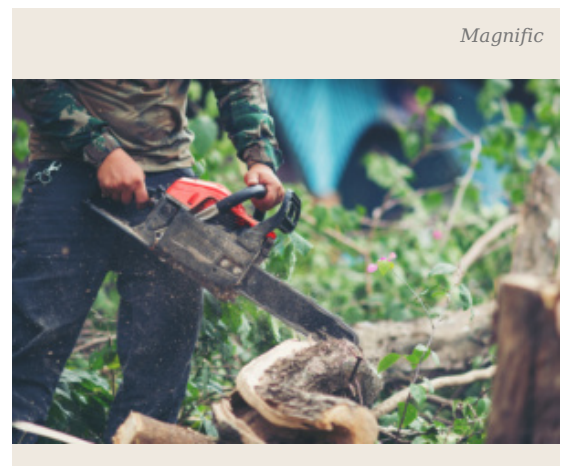


Prescrição, embargo e devido processo legal: o que o TRF-1 decidiu no IRDR 94

29/06/2026

No último dia 23 de junho, a 3ª Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região encerrou o julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) 94 e fixou tese vinculante. Reconhecida a prescrição no processo administrativo ambiental, em qualquer de suas modalidades, extingue-se também o respectivo termo de embargo, por ser medida desprovida de caráter imprescritível [1]. A tese veio da divergência aberta pelo desembargador Pablo Zuniga, acompanhado por Alexandre Laranjeira, Eduardo Martins e Hércules Fajoses. O julgamento empatou em cinco a cinco, desfeito pelo voto de desempate do presidente, desembargador Newton Ramos.

O resultado importa muito além do caso concreto. A 1ª Região abrange cerca de 80% do território nacional, e havia ao menos 955 processos sobrestados à espera da tese. Mais do que o número, importa o método. A relatora, desembargadora Ana Carolina Roman, sustentou a imprescritibilidade do embargo a partir de princípios — precaução, prevenção, vedação ao retrocesso, *in dubio pro natura* — e da agenda climática internacional e da COP30, desvinculando-se do que o desenho do Estado de Direito exige: a lei nacional. Já a corrente vencedora, e aqui deve-se parabenizar aos magistrados, fez o com brilhantismo o papel da magistratura: respeitar a lei, o regime do Direito Administrativo Sancionador, a prescrição como garantia, o devido processo legal e, principalmente, o pragmatismo jurídico consciente. Venceu esta corrente, e agora o processo seguirá com a etapa recursal superior.



Magnific

Sem processo, não há ilícito; sem ilícito, não há embargo

O voto da divergência partiu da pergunta que organiza o Direito Sancionador. Quem afirma que o cidadão praticou o ilícito? Na esfera civil e na penal, é o Judiciário. Na esfera administrativa, é a própria administração, por ato unilateral e autoexecutório. O que protege o administrado diante desse poder é o devido processo legal, e o processo administrativo, só ele, decide se houve a infração, confirmando a necessidade ou não da manutenção do termo de embargo [2].

Daí a conclusão de Pablo Zuniga. Se a lei fixa prazo para o Estado punir e esse prazo se exaure sem decisão — prescrição quinquenal do artigo 1º da Lei 9.873/99, ou intercorrente do seu § 1º —, a administração perde a aptidão jurídica para afirmar que o ilícito existiu. O termo de embargo tem por premissa esse ilícito; extinta a possibilidade de afirmá-lo, ou a sua persecução, cai a medida que dele dependia. Manter o embargo sobre persecução prescrita dá ao agente que autuou um poder que nem a sentença penal transitada possui — gravar o

patrimônio alheio para sempre por um juízo preliminar nunca confirmado.

Alexandre Laranjeira aprofundou a premissa dogmática e a colocou nas leis que regem a matéria. A Lei 9.605/98 cataloga o embargo como sanção administrativa (artigo 72, VII); o Decreto 6.514/08 o insere no rol das sanções e medidas cautelares de polícia e, no artigo 124, § 1º, determina que as medidas adotadas na autuação sejam apreciadas no ato decisório, sob pena de ineficácia [3]. Sem confirmação pela autoridade julgadora, o embargo não produz efeitos definitivos, e a prescrição intercorrente impede que essa confirmação ainda ocorra. Chamá-lo de “medida administrativa” no artigo 51 do Código Florestal não altera sua natureza. Lei que mandasse a polícia “prender como medida administrativa” não tornaria a prisão imprescritível.

Suprimir a prescrição em favor do embargo, acrescentou Laranjeira, premia a inércia estatal, pois a multa prescreve enquanto a restrição, mais onerosa, sobrevive *ad eternum*. Hércules Fajoses fechou o raciocínio no Decreto 6.514/08. A apuração se inicia com a lavratura do auto de infração (artigo 21, § 1º), não do embargo, e protrair os efeitos da medida por omissão estatal, disse, é ato de violência contra o administrado, cuja garantia é o contraditório e a ampla defesa do artigo 5º, LV, da Constituição. É no auto de infração e no procedimento que está o fundamento de existência do embargo, afirmou o magistrado. A prescrição não é favor ao infrator. É instituto de segurança jurídica, e nenhuma sanção, ambiental ou não, escapa dela [4].

Sedução do princípio

O voto vencido é bem construído, mas escolhe balizas voláteis, cuja argumentação serviria a qualquer propósito, conforme o desejo do julgador: o princípio, e o utilizou na tentativa de contornar o silêncio da lei para dizer o óbvio, que a medida administrativa do poder de polícia é sujeita ao regime jurídico administrativo. Seu voto reclassifica o embargo como obrigação civil *propter rem* e transporta para ele a imprescritibilidade que o Supremo reservou à reparação do dano, obrigação civil que não possui ligação alguma com o poder de polícia.

O problema tem nome na doutrina. Carlos Ari Sundfeld já advertia para o ambiente de “geleia geral” do Direito Público brasileiro, “em que princípios vagos podem justificar qualquer decisão” [5]. Lenio Streck cunhou o termo pamprincipiologismo para a proliferação de princípios *ad hoc* que, como sintetiza Georges Abboud, “debilita a autonomia do direito” e abre espaço ao ativismo decisionista e *contra legem* [6]. Daniel Sarmento, ao mapear os riscos do neoconstitucionalismo no Brasil, foi direto, alertando que a invocação frouxa de princípios “amplia as chances de arbítrio judicial, gera insegurança jurídica e atropela a divisão funcional de poderes” [7]. O princípio nasceu, em Dworkin e Alexy, para *limitar* a discricionariedade do



julgador, e entre nós passou a *ampliá-la*. Quando serve para afastar a regra clara da Lei 9.873/99, deixou de ser princípio e virou violação a direitos cívicos.

Há um limite que o voto vencido não transpõe. A imprescritibilidade é exceção no ordenamento, não se presume nem se cria por interpretação, e a regra, mesmo no dano ambiental, é a prescrição, como a própria ementa do Tema 999 reconhece [8]. Humberto Ávila demonstra que a segurança jurídica estrutura o Estado de Direito e não cede à conveniência do caso [9]. Decreto não revoga lei nem institui sanção perpétua, e a legalidade, no direito sancionador, tem precedência metodológica; antes da conveniência ambiental, verifica-se se há lei que autorize a restrição [10]. Sem isso, há exercício irregular do poder de polícia. A imprescritibilidade é uma tentativa antiga de atormentar o cidadão e mitigar a pacificação.

Precedentes invocados, e o que de fato decidiram

A parte mais delicada do voto vencido está no uso da jurisprudência superior, onde o recurso especial do Ibama será enfrentado. O voto invoca o REsp 2.224.995/MT, da ministra Maria Thereza de Assis Moura, como decisão de mérito do STJ a adotar a imprescritibilidade do termo de embargo, mas o inteiro teor desmente a ementa. Toda a passagem sobre natureza dúplice, Tema 999 e finalidade protetiva é transcrição literal do acórdão da 6ª Turma do TRF-1 (fls. 700-705) [11]. A *ratio* da ministra é estritamente processual. Rever a conclusão da origem, escreveu, “demandaria o reexame do conjunto fático-probatório [...], providência inviável em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7”; e a tese do artigo 67 do Código Florestal sequer foi conhecida, por inovação recursal e falta de prequestionamento (Súmulas 211/STJ e 282/STF). O dispositivo é eloquente, “não conheço do recurso especial do Ibama”. O STJ não chancelou a imprescritibilidade — recusou-se a reexaminar a premissa do TRF-1. Citou-se a ementa, faltou ler o voto.

O equívoco se repete com os Temas 999 e 1.094 do Supremo, que cuidam da reparação civil do dano — o RE 654.833/AC e o ARE 1.352.872/SC tratam de obrigação de reparar e de sua execução, não de sanção administrativa. A Constituição, no artigo 225, § 3º, separa as esferas civil, administrativa e penal, e transplantar a imprescritibilidade de uma para a outra, sem lei, apaga a fronteira que o constituinte traçou. Uma coisa é a obrigação de reparar, de fato imprescritível; outra é a medida administrativa de embargo, oriunda do poder de polícia [12].

A invocação de Flávio Dino se volta contra o voto vencido. A ADPF 743 trata de medidas estruturais contra incêndios na Amazônia e no Pantanal, não da prescrição do termo de embargo lavrado com o auto de infração [13]. E, na matéria específica deste IRDR, Flávio Dino decidiu o oposto. No RE 1.601.877/MT, de maio de 2026, afastou o Tema 999 “por não se tratar [...] de reparação civil ambiental, e sim de procedimento administrativo sancionador”, e assentou que “a extinção do ato principal leva ao mesmo destino os atos acessórios” [14]. Outra afirmação equivocada do voto vencido foi afirmar que o ministro Flávio Dino teria determinado a suspensão de inúmeras decisões judiciais que envolviam o tema, quando na verdade tratou dos embargos gerais preventivos por edital, outra medida anômala criada por decreto, ao arrepio da lei [15].

No Supremo, a corrente seguida pelo voto vencido é minoritária. Na 1ª Turma, a ministra Cármen Lúcia afastou o Tema 999 e reconheceu a “prescritibilidade” do termo de embargo (RE 1.594.076, abril de 2026) [16]. O único a aplicá-lo para manter o embargo é Alexandre de Moraes, em monocrática (RE 1.574.541/MT) [17]. A própria 1ª Turma oscilou em sessões virtuais consecutivas de junho de 2026, como registraram os desembargadores na sessão — sinal de que o Plenário não pacificou a questão, que, sendo infraconstitucional, dificilmente será por ele decidida.

O voto vencido também parte de premissas de fato equivocadas. Supõe o embargo adstrito ao local do ilícito e a consulta de crédito restrita à área, quando a medida marca o CPF/CNPJ do autuado e, com a lista oficial e os acordos setoriais, produz um embargo econômico além do polígono. E confia que o órgão levanta a restrição “de ofício” — mas a própria existência da Instrução Normativa Ibama 8/2024 desmente a tese. A norma institui um procedimento de requerimento do administrado, instruído com CAR validado e documentos de obtenção materialmente impossível, e determina que o pedido não instruído “sequer será conhecido”. Se o levantamento fosse de ofício, não haveria norma a exigir que o particular o requeresse. Em 13 anos, só 4% dos cadastros foram validados [18].

Por que a tese resiste no recurso especial

O Ibama recorrerá, e aqui está a força da decisão do TRF-1. No STJ, a corrente majoritária trata o termo de embargo como consectário do auto de infração que cai com a prescrição — “a prescrição é da infração como um todo, e não apenas da multa”, assentou o ministro Sérgio Kukina ao não conhecer o recurso do Ibama no REsp 2.205.768/MT [19]. Onde o Ibama vence, vence por ocorrência — rediscutindo se a prescrição se consumou —, nunca para declarar o embargo imprescritível.

O ponto técnico decisivo desses casos é a Súmula 7. O STJ não reexamina a premissa de fato fixada na origem; quando o TRF-1 reconhece a instrumentalidade, o embargo cai e o recurso do Ibama não é conhecido. O IRDR 94 acaba de fixar, com força vinculante (artigo 985 do CPC), exatamente essa premissa para toda a 1ª Região, e a tendência é que a Súmula 7 passe a trabalhar a favor do administrado. Por sua vez, sendo infraconstitucional a discussão — Lei 9.873/99 e Decreto 6.514/08 —, incidem as Súmulas 279/282/283/284 e o Tema 660, que blindam o acórdão contra o RE.

Prescrição é garantia, não impunidade

O IRDR 94 não desprotege o meio ambiente. A obrigação de reparar o dano permanece íntegra, exigível administrativamente, inclusive com sanções administrativas em caso de descumprimento; por ação civil pública, TAC e adesão ao PRA; a reserva legal e as APPs seguem como limitações *ex lege*; e nada impede nova fiscalização diante de dano persistente. O que prescreve é a pretensão punitiva de um processo específico, não o dever de reparar nem o poder de polícia.

O que se extingue é o embargo que já não cumpre função protetiva — aquele de dez ou quinze anos cujo processo se arrasta sem conclusão, que impede o produtor de comercializar e obter

crédito e não promove recuperação alguma. Esse embargo não protege, apenas pune, e o Estado de Direito não convive com sanção perpétua. Foi o que a 3ª Seção do TRF-1 reafirmou ao preferir a lei ao princípio decorativo. O verdadeiro risco ao meio ambiente não é reconhecer a prescrição de um embargo vencido, é transformar o artigo 225 da Constituição em varinha mágica para suspender, caso a caso, as garantias que o mesmo texto assegura a todos.

[1] IRDR nº 1008130-20.2025.4.01.0000, 3ª Seção do TRF1, rel. Des. Ana Carolina Roman, j. 23.6.2026. Divergência do Des. Pablo Zuniga (acomp. Alexandre Laranjeira, Eduardo Martins e Hércules Fajoses); empate 5×5 resolvido pelo voto de desempate do presidente, Des. Newton Ramos (Regimento Interno do TRF1); tese vinculante (art. 985 do CPC).

[2] Lei nº 9.873/1999, art. 1º, caput e § 1º; Lei nº 9.605/1998, art. 72, VII; Constituição Federal, art. 5º, LIV e LV.

[3] Decreto nº 6.514/2008, arts. 21, §§ 1º e 2º, 101, 108 e 124, § 1º; Lei nº 12.651/2012, art. 51.

[4] MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador. São Paulo: Malheiros, 2007.

[5] SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 205.

[6] ABOUD, Georges. Discricionariedade administrativa e judicial. São Paulo: RT, 2014; STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso. São Paulo: Saraiva.

[7] SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: QUARESMA, R. et al. (coord.). Neoconstitucionalismo. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 267-302.

[8] STF, Tema 999, RE 654.833/AC, rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 20.4.2020; Tema 1194, ARE 1.352.872/SC.

[9] ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

[10] OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais.

[11] STJ, REsp 2.224.995/MT, rel. Min. Maria Thereza, 2ª T., 2026. A “natureza dúplice” é transcrição do acórdão do TRF1 (fls. 700-705); a ratio invoca as Súmulas 7, 211/STJ e 282/STF; dispositivo: “não conheço do recurso especial do Ibama”.

[12] FRANCO, Diovane. Embargos ambientais em áreas rurais. São Paulo: Thomson Reuters, itens 4.5 e 7.17.

[13] STF, ADPF 743/DF, red. Min. Flávio Dino — medidas estruturais contra incêndios na Amazônia e no Pantanal.

[14] STF, RE 1.601.877/MT, rel. Min. Flávio Dino, decisão monocrática, 21.5.2026.

[15] Vide [aqui](#)

[16] STF, RE 1.594.076, rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, 8.4.2026 (ementa: “TERMO DE EMBARGO. PRESCRITIBILIDADE. INAPLICABILIDADE DO TEMA 999 [...] À ESPÉCIE”).

[17] STF, RE 1.574.541/MT, rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, 10.12.2025.

[18] Instrução Normativa Ibama nº 8/2024 (cessação do embargo; art. 56, § 2º); FRANCO, Diovane. Embargos ambientais em áreas rurais, itens 5.2, 6.2.2 e 7.15.3.

[19] STJ, REsp 2.205.768/MT, rel. Min. Sérgio Kukina (Djen 8.5.2025): recurso do Ibama não conhecido (Súmula 283/STF), mantida a insubsistência do termo de embargo acessório; no mesmo sentido, Regina Helena Costa, Teodoro Silva Santos e Maria Thereza.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-29/prescricao-embargo-e-devido-processo-legal-o-que-o-trf-1-decidiu-no-irdr-94/>