

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Flavia Costa Eccard; Jerônimo Siqueira Tybusch; Regina Vera Villas Boas. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-179-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Sustentabilidade. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

Apresentação

É com grande satisfação que prefaciamos os trabalhos selecionados e apresentados pelo Grupo de Trabalho “Direito e Sustentabilidade I” no âmbito do VII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI. Com mais de uma década de tradição, este GT se consolidou como um espaço de excelência acadêmica, promovendo o debate crítico e interdisciplinar sobre temas fundamentais para o enfrentamento dos desafios socioambientais do nosso tempo.

Ao longo desses anos, o Grupo de Trabalho tem sido palco para o intercâmbio entre pesquisadoras, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais do Direito de todas as regiões do Brasil, além de contar com ativa participação em eventos internacionais promovidos pelo CONPEDI. Essa diversidade de perspectivas é, sem dúvida, uma de suas maiores fortalezas.

Nesta edição especial, o GT reafirma sua relevância ao reunir reflexões atuais e profundamente conectadas com as grandes questões ambientais e climáticas globais. Os trabalhos discutidos abordam desde a (im)prescritibilidade do termo de embargo nos processos administrativos ambientais no Brasil e na Espanha até os desafios jurídicos associados à expansão do mercado de ouro e seus impactos sobre povos originários, como a comunidade Yanomami. A inteligência artificial, a regulação do mercado de carbono, a justiça tributária climática e a proteção da biodiversidade são apenas algumas das muitas temáticas abordadas com rigor e compromisso ético.

Os estudos apresentados discutem também temas emergentes como o hidrogênio verde no estado do Piauí, a economia circular na indústria automotiva, os nudges ambientais e a importância da educação ambiental para a efetividade dos direitos humanos e para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Essa multiplicidade de enfoques revela a complexidade dos problemas enfrentados e a necessidade de soluções igualmente complexas, integradoras e sustentáveis.

O Grupo de Trabalho “Direito e Sustentabilidade I” segue, assim, cumprindo um papel essencial na formação de uma comunidade jurídica engajada com a transformação social e ambiental, contribuindo para o fortalecimento de um Direito comprometido com a justiça climática, a equidade intergeracional e a defesa dos bens comuns.

Desejamos a todas e todos uma leitura instigante, que desperte novas inquietações e fomenta o engajamento contínuo com as pautas da sustentabilidade e dos direitos ambientais.

Coordenação do Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade I

VII Encontro Virtual do CONPEDI – 2025

(IM)PRESCRITIBILIDADE DO TERMO DE EMBARGO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS NO BRASIL E ESPANHA: IMPACTOS E REFLEXÕES FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

(IM)PRESCRIPTIBILITY OF THE EMBARGO TERM IN ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE PROCESSES IN BRAZIL AND SPAIN: IMPACTS AND REFLECTIONS ON CLIMATE CHANGE

**Jéssica Lopes Ferreira Bertotti
Maria Claudia da Silva Antunes De Souza**

Resumo

Analisa-se, nesta pesquisa, o conflito jurídico-administrativo acerca da prescrição dos termos de embargo em processos administrativos ambientais, com base no estudo de caso do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) instaurado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. A controvérsia reside na definição da natureza jurídica do embargo ambiental: se medida cautelar imprescritível ou sanção acessória sujeita à prescrição. Objetiva-se compreender os impactos dessa indefinição sobre a segurança jurídica, a proteção ambiental, o direito ao clima e a função social da propriedade. A investigação adota o método indutivo e se fundamenta em jurisprudência, legislação e doutrina especializada. Realiza-se também uma análise comparada com o ordenamento jurídico espanhol, que impõe limites temporais e revisões periódicas a medidas análogas, promovendo maior segurança jurídica e previsibilidade. A pesquisa contribui para o debate sobre os limites do poder sancionador estatal e os reflexos da morosidade administrativa sobre os direitos fundamentais. Ao abordar a governança ambiental e climática, propõe-se uma reflexão crítica sobre a compatibilização entre tutela ambiental e princípios constitucionais, em contexto de emergência climática e transição para modelos sustentáveis de uso da terra.

Palavras-chave: 1. sustentabilidade, 2. cidades, 3. direito ao clima, 4. prescrição administrativa, 5. embargo ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

This research analyzes the legal-administrative conflict regarding the statute of limitations of embargo terms in environmental administrative proceedings, based on the case study of the Incident of Resolution of Repetitive Demands (IRDR) instituted in the Regional Federal Court of the 1st Region. The controversy lies in the definition of the legal nature of the environmental embargo: whether it is an imprescriptible precautionary measure or an accessory sanction subject to statute of limitations. The aim is to understand the impacts of this lack of definition on legal certainty, environmental protection, the right to climate and the social function of property. The research adopts the inductive method and is based on case law, legislation and specialized doctrine. A comparative analysis is also carried out with the Spanish legal system, which imposes time limits and periodic reviews on similar

measures, promoting greater legal certainty and predictability. The research contributes to the debate on the limits of the state's sanctioning power and the repercussions of administrative slowness on fundamental rights. When addressing environmental and climate governance, a critical reflection is proposed on the compatibility between environmental protection and constitutional principles, in the context of a climate emergency and transition to sustainable land use models.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: 1. sustainability, 2. cities, 3. right to climate, 4. administrative prescription, 5. environmental embargo

INTRODUÇÃO

A crescente judicialização de questões ambientais no Brasil revela não apenas a complexidade normativa que rege a proteção dos bens ambientais, mas também os desafios impostos à efetividade do Direito Administrativo Sancionador em matéria ambiental.

Um dos pontos centrais dessa problemática reside na análise da prescrição de medidas administrativas, como os termos de embargos ambientais, que, embora formalmente classificados como medidas cautelares, vêm sendo aplicados com características punitivas e efeitos duradouros sobre o uso da terra e a liberdade econômica.

No Brasil, a resolução de conflitos ambientais ocorre majoritariamente na esfera administrativa, sobretudo por meio dos órgãos de fiscalização como IBAMA, ICMBio e entidades estaduais e municipais de meio ambiente (TCU, 2020).

A via administrativa é marcada por procedimentos como autos de infração, embargos, aplicação de multas, suspensões de atividades e análises de licenciamento ambiental. Anualmente, são instaurados milhares de processos administrativos ambientais em razão de condutas infracionais relacionadas ao uso irregular do solo, ao desmatamento ilegal, a infrações em unidades de conservação, à pesca predatória, entre outras práticas lesivas ao meio ambiente. (IBAMA, 2023).

O volume de processos administrativos supera, em números absolutos, o de ações judiciais ambientais, ainda que essas últimas apresentem maior complexidade jurídica e repercussão social. Enquanto na via administrativa se observa a predominância de sanções e de medidas preventivas, no Poder Judiciário, o debate se concentra em ações civis públicas, execuções fiscais, mandados de segurança contra atos administrativos, além de litígios envolvendo grandes empreendimentos ou licenciamentos controversos. (MILARÉ, 2022).

Dados consolidados pelo relatório “Justiça em Números”, publicado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, apontam que há centenas de milhares de processos ambientais em tramitação no sistema judicial brasileiro (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022). No entanto, o volume de novas autuações administrativas realizadas pelos órgãos ambientais federais e estaduais continua a ser significativamente maior (IBAMA, 2023).

Dessa forma, conclui-se que, embora a judicialização ambiental seja relevante, a principal porta de entrada e processamento das infrações ambientais ocorrem na esfera administrativa.

A eficiência dessa via, contudo, depende do fortalecimento institucional, da observância ao devido processo legal administrativo e do respeito aos princípios da legalidade, proporcionalidade e razoável duração do processo.

Nesse contexto, a discussão sobre a natureza jurídica dos embargos ambientais ganha contornos relevantes, especialmente diante da iminente instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo n. 1003439-69.2018.4.01.3900, 2025) cuja finalidade é uniformizar o entendimento sobre a possibilidade, ou não, de prescrição desses instrumentos.

A divergência entre as turmas do tribunal quanto à imprescritibilidade ou prescritibilidade dos embargos levanta questões fundamentais sobre a segurança jurídica, a duração razoável do processo e a própria legitimidade do poder sancionador estatal.

A análise do tema se torna ainda mais pertinente quando relacionada ao direito ao clima e ao conceito de cidades sustentáveis, uma vez que a manutenção indefinida de embargos compromete tanto a governança ambiental quanto o pleno exercício da função social da propriedade, impactando diretamente políticas públicas urbanas e rurais. A interseção entre sustentabilidade, justiça ambiental e limites do poder estatal revela a necessidade de uma abordagem crítica e jurídica sobre os efeitos da inércia administrativa e a perpetuação de sanções travestidas de cautelares.

Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo examinar os fundamentos jurídicos que sustentam a prescrição dos embargos ambientais, com base em um caso concreto recente, e discutir os desdobramentos dessa temática no campo da sustentabilidade urbana e do direito climático. Utiliza-se, para tanto, o método indutivo, partindo da análise da jurisprudência e da legislação vigente para construir uma reflexão crítica e propositiva sobre os limites e as responsabilidades da Administração Pública frente ao desafio da proteção ambiental com justiça e legalidade.

A emergência climática atual impõe ao Poder Judiciário um novo protagonismo na garantia de direitos fundamentais de caráter intergeracional, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito ao clima. Nesse contexto, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) se revela um instrumento estratégico para a governança ambiental e climática, permitindo que questões estruturais, como a prescritibilidade de embargos ambientais, sejam enfrentadas de forma uniforme, segura e transparente (PRADO, 2020).

A ausência de estabilidade jurisprudencial sobre temas ambientais, sobretudo os que envolvem medidas cautelares com efeitos prolongados, compromete a previsibilidade das ações públicas e privadas voltadas à sustentabilidade territorial. Isso é especialmente preocupante em contextos de recomposição florestal, uso racional da terra e políticas locais de mitigação de emissões, todas essenciais para o cumprimento das metas brasileiras no Acordo de Paris (SILVA, 2022; ONU, 2015).

O IRDR, ao propiciar a uniformização de entendimentos sobre instrumentos administrativos de contenção ambiental, também assume o papel de viabilizador de políticas climáticas compatíveis com os princípios constitucionais da legalidade, da eficiência e da função socioambiental da propriedade. A segurança jurídica oriunda de precedentes vinculantes permite que a Administração Pública e os particulares possam atuar com maior confiança e efetividade na implantação de soluções ecológicas de longo prazo (OLIVEIRA, 2023).

Por essa razão, a vinculação entre direito sancionador ambiental e direito ao clima exige um novo olhar sobre os efeitos da morosidade administrativa e da manutenção indefinida de embargos, especialmente quando não mais respaldados por um processo sancionador ativo. O IRDR, nesse sentido, não apenas soluciona conflitos técnico-jurídicos, mas também contribui para a construção de uma jurisprudência ambiental sensível à urgência climática e aos princípios da justiça ambiental (SOUZA; MOREIRA, 2021).

1. O TERMO DE EMBARGO NO DIREITO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL BRASILEIRO

O termo de embargo ambiental representa uma das principais manifestações do poder de polícia ambiental exercido pela Administração Pública brasileira. Previsto no artigo 101, §1º, do Decreto nº 6.514/2008 (BRASIL, 2008), esse instrumento tem como finalidade cessar atividades lesivas ao meio ambiente, assegurando, de forma imediata, a interrupção de danos ambientais.

Embora possua feição cautelar, o embargo tem sido aplicado com características nitidamente sancionatórias, em especial quando se observa sua manutenção por períodos prolongados, mesmo diante da prescrição do auto de infração que lhe deu origem.

Tal uso prolongado transforma o embargo em verdadeira sanção de natureza permanente, o que contraria os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica

(FARIA, 2020). Na prática, verifica-se que a medida restritiva tem se mantido ativa por anos, ainda que o processo administrativo correspondente tenha sido encerrado ou prescrito.

Em tais casos, o embargo perde sua vinculação com o objetivo preventivo inicial, e passa a exercer efeitos similares aos de uma penalidade definitiva, sem o devido respaldo jurídico (SIRVINSKAS, 2022). Parte da doutrina defende que, por se tratar de medida acessória, o termo de embargo não possui autonomia jurídica e deve, portanto, seguir a sorte do auto de infração principal) (MILARÉ, 2021).

Em consonância com esse entendimento, a jurisprudência de diversos Tribunais Regionais Federais tem reconhecido que, declarada a prescrição do auto de infração, os atos dele decorrentes, inclusive o embargo, também se encontram prescritos (TRF1, 2020).

Contudo, órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) sustentam que o embargo teria natureza preventiva e reparatória, permanecendo válido até a efetiva recuperação ambiental da área degradada, independentemente da prescrição do processo sancionador (IBAMA, 2020). Esse posicionamento, porém, gera preocupações quanto à ampliação do poder administrativo sem os devidos limites legais.

2. A DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NO TRF-1 E A INSTAURAÇÃO DO IRDR

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) é um instrumento processual introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código de Processo Civil, de 2015, com o objetivo de uniformizar decisões judiciais em casos que envolvendo questões de direito repetidas e com risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015).

Sendo em um cenário de excesso de informações e situações repetitivas nas mais variadas áreas acabam por gerar uma enorme insegurança jurídica, onde em cenários análogos as decisões judiciais podem divergir de modo crasso.

Isso acaba por criar uma atmosfera até mesmo de descredibilidade do sistema de justiça, colocando em cheque a confiança dos jurisdicionados no sistema judicial como um todo.

Sendo assim, a função do IRDR é evitar decisões contraditórias em demandas idênticas, promovendo eficiência judicial e racionalização dos recursos judiciais.

Levando-se em conta que na área ambiental se fala de uma discussão sempre acerca de um bem difuso, coletivo e que requer um tratamento destacado e atento.

O IRDR pode ser instaurado de ofício ou mediante requerimento por parte do juiz, das partes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, desde que se verifiquem os requisitos previstos no artigo 976 do CPC, tais como a existência de múltiplos processos com a mesma controvérsia e a necessidade de prevenir ou sanar divergência jurisprudencial (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2022).

Uma vez admitido, o incidente é julgado por um órgão colegiado do tribunal, e sua decisão terá eficácia vinculante para os demais processos que tratem da mesma matéria, inclusive em instâncias inferiores. Isso reforça o papel dos tribunais na uniformização da jurisprudência, característica do sistema de precedentes brasileiro, consolidado no novo CPC (NERY JUNIOR; NERY, 2022).

O IRDR, assim, representa uma importante inovação no processo civil brasileiro, buscando compatibilizar os princípios do devido processo legal e da segurança jurídica com a crescente judicialização de questões de massa. Além disso, fortalece a função institucional dos tribunais na construção e na aplicação do Direito, especialmente diante da complexidade de temas estruturais e sociais frequentemente judicializados.

A ausência de uniformidade jurisprudencial sobre a prescritibilidade do termo de embargo nos processos administrativos ambientais motivou o Tribunal Regional Federal da 1ª Região a analisar a admissibilidade de um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), tendo como caso-piloto o processo de nº 1003439-69.2018.4.01.3900 (TRF1, 2025). A medida visa solucionar a controvérsia instalada entre diferentes turmas da Corte quanto à natureza jurídica do embargo e sua eventual submissão aos prazos prescricionais.

Conforme relatado na petição de instauração do incidente, a 5ª e a 11ª Turmas do TRF-1 vêm reconhecendo a prescrição do termo de embargo quando essa atinge o auto de infração que lhe deu origem (TRF1, 2023). Por outro lado, a 6ª Turma, acompanhada em parte pela 12ª Turma, adota o entendimento de que o embargo possui natureza autônoma e função ecológica independente, não estando sujeito à decadência ou à prescrição (TRF1, 2023).

Essa disparidade de entendimentos representa grave risco à segurança jurídica, ao princípio da isonomia e à previsibilidade das decisões judiciais. Situações idênticas, submetidas a diferentes turmas do mesmo tribunal, têm sido decididas de forma contraditória, gerando

instabilidade tanto para os órgãos ambientais quanto para os administrados envolvidos em processos sancionadores.

A relatora do pedido de IRDR, Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, destacou a relevância da matéria para a atuação fiscalizatória do IBAMA, especialmente na Amazônia Legal, onde há milhares de embargos ambientais vigentes há mais de uma década, muitos deles sem qualquer andamento processual (IBAMA, 2021).

O uso contínuo desses embargos como instrumentos de paralisação de atividades produtivas, sem a devida conclusão administrativa ou judicial, levanta sérias dúvidas quanto à legitimidade de sua indefinida manutenção.

A jurisprudência consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça estabelece que medidas cautelares administrativas devem estar referidas a um processo punitivo válido e ativo (Superior Tribunal de Justiça. 2011). Quando tal processo prescreve ou se extingue, cessam os efeitos dos atos acessórios a ele vinculados, sob pena de afronta aos princípios constitucionais da legalidade, da proporcionalidade e da duração razoável do processo.

Portanto, a instauração do IRDR, no TRF-1, não apenas evidencia a relevância do tema para o sistema de justiça ambiental, mas também reforça a necessidade de balizar os limites do poder sancionador estatal em consonância com a proteção ambiental, a função social da propriedade e os direitos fundamentais dos administrados (CANOTILHO, 2015).

3. EMBARGO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL E ESPANHA

A imposição do embargo ambiental, ao interromper atividades produtivas em propriedades rurais ou urbanas, possui repercussões diretas na sustentabilidade socioeconômica das regiões afetadas.

Embora seja uma medida de proteção ambiental, sua aplicação deve respeitar limites constitucionais e legais, especialmente quando se prolonga sem a devida tramitação do processo administrativo sancionador (BRASIL, 1988).

No Brasil, o embargo ambiental impacta a função social da propriedade, princípio estabelecido nos artigos 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III, da Constituição Federal. A manutenção indefinida de embargos, mesmo após a prescrição do auto de infração, inviabiliza o uso produtivo

da terra e o exercício de direitos fundamentais, afetando diretamente a dignidade do proprietário e o desenvolvimento regional sustentável. Essa situação compromete também o direito ao clima, ao impedir práticas sustentáveis de uso da terra, como reflorestamento e manejo ambiental, essenciais para a mitigação das mudanças climáticas (OLIVEIRA, 2023).

A vedação ou a inatividade jurídica sobre determinadas áreas embargadas, quando não acompanhada de um processo administrativo válido e conclusivo, transforma-se em obstáculo não apenas à liberdade econômica do proprietário, mas também à efetivação de compromissos ambientais assumidos pelo Estado brasileiro em âmbito internacional, como os previstos no Acordo de Paris e na Agenda 2030 da ONU (ONU, 2015).

A impossibilidade de manejo e de recuperação ativa da terra embargada compromete os esforços locais de sequestro de carbono, de regeneração da biodiversidade e de promoção da resiliência climática (ONU, 2015).

Além disso, ao impedir iniciativas privadas de recomposição florestal ou de uso racional e sustentável da terra, o embargo eterno gera externalidades negativas para políticas públicas de clima e sustentabilidade urbana e rural.

O direito ao clima, entendido como desdobramento dos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exige do Estado não apenas ações protetivas, mas também a remoção de entraves desproporcionais que inviabilizem condutas ambientalmente responsáveis por parte da sociedade civil (PRADO, 2020).

Nesse contexto, a perpetuação indevida do embargo ambiental contraria a lógica de governança climática, que pressupõe participação, transparência, segurança jurídica e incentivo à restauração ecológica em larga escala. Portanto, reconhecer a prescrição de embargos vinculados a autos de infração prescritos não se confunde com omissão do dever estatal de proteção, mas sim com a reafirmação de um modelo de sustentabilidade jurídica compatível com a transição climática necessária no século XXI (SILVA, 2022).

A utilização de embargos como restrição permanente à atividade econômica pode conflitar com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, da ONU, especialmente os ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), 12 (Consumo e Produção Responsáveis) e 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima) (ONU, 2015).

Nesse sentido, a sustentabilidade fica comprometida, conforme a pesquisadora Dra. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, a qual apresenta uma visão abrangente sobre sustentabilidade, enfatizando sua complexidade e multidimensionalidade.

Em seus estudos, a autora atesta que a sustentabilidade transcende a mera preservação ambiental, integrando dimensões sociais, econômicas e institucionais (SOUZA, 2021).

No artigo “Sustentabilidade Corporativa: Uma Iniciativa de Cunho Social Transformando o Meio Ambiente”, SOUZA analisa como as empresas podem contribuir para a sustentabilidade ao equilibrar interesses econômicos com responsabilidades sociais e ambientais. Ela argumenta que a sustentabilidade corporativa não deve ser vista apenas como uma estratégia de mercado, mas como um compromisso ético que promove o bem-estar coletivo e a preservação dos recursos naturais para as futuras gerações. (SOUZA, 2021).

Ademais, na obra “Sustentabilidade, Meio Ambiente e Sociedade: Reflexões e Perspectivas”, de sua coautoria, a autora explora a interconexão entre meio ambiente e sociedade, ressaltando que a sustentabilidade deve ser abordada de forma holística. Ainda, defende que políticas públicas e práticas sociais precisam estar alinhadas para garantir um desenvolvimento que respeite os limites ecológicos e atenda às necessidades humanas (SOUZA; MOREIRA, 2021. p. 42).

Conclui-se, portanto, que a sustentabilidade, sob a ótica da referida autora, deve ser compreendida como um processo integrador, que equilibra proteção ambiental, justiça social e viabilidade econômica, em um contexto de responsabilidade intergeracional (SOUZA, 2021, p.93-109).

Observando-se a experiência internacional, vê-se que a Espanha adota procedimentos que buscam harmonizar a proteção ambiental com a segurança jurídica. O procedimento administrativo ambiental espanhol é regido pela *Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, que estabelece prazos rigorosos para a tramitação de processos sancionadores, incluindo a possibilidade de caducidade quando não há movimentação relevante (ESPAÑA, 2015).

A medida cautelar de paralisação de atividade (análoga ao embargo) existe, mas sua duração está condicionada ao processo principal e à proporcionalidade em relação ao dano ambiental.

Outro diferencial do modelo espanhol é a aplicação do princípio da reversibilidade da cautelar, que exige reavaliação constante dos efeitos do embargo, considerando os impactos socioeconômicos ao titular da atividade embargada (RIVAS, 2021).

Além disso, as comunidades autônomas espanholas possuem autonomia para regulamentar os procedimentos de embargo, sempre dentro dos marcos do Estado de Direito e da proteção ambiental eficaz.

Assim, o embargo ambiental na Espanha é utilizado como medida temporária e excepcional, sujeita a avaliações periódicas.

A comparação entre os modelos evidencia que o sistema espanhol busca mitigar os efeitos negativos do embargo por meio da gestão eficiente do processo sancionador e da conciliação entre proteção ambiental e direitos fundamentais.

No Brasil, a falta de clareza sobre os limites temporais do embargo e a ausência de revisão administrativa contínua resultam em violações à segurança jurídica, impactando políticas urbanas, rurais e climáticas.

É essencial que o direito ambiental brasileiro avance para alinhar a proteção ambiental com práticas de governança sustentável, reconhecendo o embargo como medida excepcional e temporária, sujeita à legalidade, à proporcionalidade e à função transformadora do direito ao clima (PRADO, 2020, p.245-269).

3.1. O IRDR COMO FERRAMENTA DE UNIFORMIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL E SUA RELEVÂNCIA PARA A GOVERNANÇA CLIMÁTICA

A instauração do IRDR em matéria ambiental não apenas visa à uniformização de entendimentos jurisprudenciais, mas também assume papel relevante na consolidação da governança climática no Brasil. Em tempos de emergência climática, a previsibilidade e a coerência das decisões judiciais tornam-se elementos centrais para garantir a efetividade de políticas públicas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas (PRADO, 2020).

A governança climática pressupõe a articulação entre diferentes níveis de poder e a integração de normas ambientais com instrumentos processuais eficazes. Nesse contexto, o IRDR oferece uma resposta institucional à fragmentação decisória que afeta diretamente a gestão de

conflitos envolvendo uso sustentável do solo, conservação ambiental e responsabilização por danos difusos ao clima (SILVA, 2022).

A jurisprudência formada por meio do IRDR pode, assim, servir de parâmetro não apenas para os casos concretos, mas também para orientar condutas administrativas e políticas públicas voltadas à implementação dos compromissos climáticos internacionais assumidos pelo Brasil. Além disso, contribui para o fortalecimento da segurança jurídica climática, conceito que alia estabilidade normativa com exigibilidade de deveres ecológicos e previsibilidade dos efeitos das decisões estatais sobre os direitos ambientais e climáticos da população (CANOTILHO, 2015).

Portanto, ao uniformizar a interpretação sobre a prescrição de embargos ambientais, o IRDR pode atuar como um instrumento de transição para um modelo jurídico mais coerente com os princípios da justiça climática, favorecendo o equilíbrio entre a tutela ambiental e o respeito aos direitos fundamentais dos administrados em um cenário de crise climática global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A análise realizada demonstra que a indefinição quanto à prescritibilidade do termo de embargo nos processos administrativos ambientais brasileiros configura um relevante obstáculo à segurança jurídica, à efetividade do Direito Administrativo Sancionador e à consolidação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade e ao direito ao clima.

A permanência de embargos por tempo indeterminado, mesmo após a prescrição do auto de infração, evidencia um desequilíbrio entre a necessária proteção do meio ambiente e os direitos fundamentais dos administrados, notadamente o direito à propriedade e sua função social.

Com base no estudo do processo de instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, foi possível identificar a existência de posições divergentes sobre o tema, o que confirma a necessidade de uniformização jurisprudencial para assegurar coerência e previsibilidade jurídica.

Tal uniformização, todavia, deve observar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da legalidade e da duração razoável do processo, preservando o papel do embargo ambiental como instrumento legítimo e necessário à tutela ecológica.

A análise comparativa com o ordenamento jurídico espanhol revela a possibilidade de conciliação entre a proteção ambiental e a previsibilidade jurídica, mediante a estipulação de prazos e a exigência de reavaliações periódicas das medidas cautelares.

Nesse sentido, o direito comparado oferece subsídios valiosos ao aprimoramento do modelo brasileiro, promovendo uma governança ambiental baseada em eficiência administrativa, equidade e responsabilidade climática.

Dessa forma, conclui-se que o embargo ambiental deve ser compreendido como medida excepcional, de natureza cautelar e limitada no tempo, vinculada ao princípio da legalidade estrita e à observância do devido processo legal.

O aparelhamento dos órgãos ambientais, com vistas à superação da morosidade nas análises e nas decisões administrativas, é medida que se impõe, evitando-se reiteradas prescrições — as quais, quando verificadas, devem ser reconhecidas e declaradas pela Administração.

Tal prática alinha-se aos valores do Estado Democrático de Direito, promovendo a justiça ambiental e contribuindo para a consolidação de uma ordem jurídica comprometida com a sustentabilidade e com os direitos fundamentais das presentes e das futuras gerações.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 jul. 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Relatório de Gestão 2022**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama>. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.112.114/PR**. Rel. Min. Herman Benjamin. DJe 29 jun. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fiscalização de políticas públicas ambientais: relatório de auditoria operacional**. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo de Instrumento nº 1002527-05.2021.4.01.0000**. Sexta Turma do TRF. Relator: Juiz Federal Rafael Paulo Soares Pinto.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Processo n. 1003439-69.2018.4.01.3900**. Relatora: Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa. Pedido de instauração de IRDR. Brasília, DF, 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estado de Direito e Segurança Jurídica**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 270, p. 197-220, out./dez. 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado de Direito e Segurança Jurídica. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 270, p. 197-220, out./dez. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: abr. 2025.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

ESPAÑA. **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2 out. 2015. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>. Acesso em: abr. 2025.

FARIA, W. M. de. **Direito Administrativo Sancionador Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

IBAMA. Boletim Estatístico de Fiscalização Ambiental. Brasília: Diretoria de Planejamento, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama>. Acesso em: abr. 2025.

IBAMA. **Nota Técnica nº 02/2020 – CGCOF/DPF/IBAMA**. Brasília, DF, 2020.

IBAMA. **Nota Técnica nº 12/2021 – DIREDD/CGCOF**. Brasília, DF, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Código de Processo Civil Comentado: com remissões e notas comparativas ao CPC de 1973. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 11. ed. São Paulo: RT, 2021.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil Comentado. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

OLIVEIRA, L. C. de. **Embargo ambiental, segurança jurídica e sustentabilidade**. Revista de Direito Público, Brasília, v. 55, n. 1, p. 89-112, 2023.

ONU. **Acordo de Paris**. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Paris, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>. Acesso em: abr. 2025.

ONU. **Transformando Nosso Mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: abr. 2025.

PRADO, F. A. **Direito ao clima e sustentabilidade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 245-269, 2020.

PRADO, F. A. **Direito ao clima e sustentabilidade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 245-269, 2020.

PRADO, F. A. **Direito ao clima e sustentabilidade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 245-269, 2020.

RIVAS, A. J. **Medidas cautelares en el procedimiento administrativo ambiental**. Revista Española de Derecho Ambiental, Madrid, n. 73, p. 23-48, 2021. Disponível em: <https://revistas.uned.es/index.php/REDIA/article/view/30256>. Acesso em: 2 abr. 2025.

SILVA, M. M. da. **Governança climática e segurança jurídica: desafios para a implementação da política ambiental brasileira.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 108, p. 137-156, 2022.

SILVA, M. M. da. Governança climática e segurança jurídica: desafios para a implementação da política ambiental brasileira. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 108, p. 137-156, 2022.

SILVA, M. M. da. Governança climática e segurança jurídica: desafios para a implementação da política ambiental brasileira. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 108, p. 137-156, 2022.

SIRVINSKAS, L. P. **Direito Ambiental.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; MOREIRA, Marcelo R. Sustentabilidade, meio ambiente e sociedade: reflexões e perspectivas. Umuarama: Unipar, 2021.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. **Sustentabilidade corporativa: uma iniciativa de cunho social transformando o meio ambiente.** Revista Jurídica, Curitiba, v. 2, n. 63, p. 134-155, 2021. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1803>. Acesso em: abr. 2025.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. **Sustentabilidade, meio ambiente e sociedade: reflexões e perspectivas.** Umuarama: Unipar, 2021. p. 17.

TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AC 0004082-42.2014.4.01.3000**, Des. Federal Danielle Maranhão Costa, TRF1 - Quinta Turma, PJe 14/08/2023 PAG.

TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Processo n. 1003439-69.2018.4.01.3900**. Relatora: Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa. Pedido de instauração de IRDR. Brasília, DF, 2025.

TRF1. **AC 1000332-44.2017.4.01.3603**. Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, TRF1 - Sexta Turma, Pje 23/07/2020.

OLIVEIRA, L. C. de. Embargo ambiental, segurança jurídica e sustentabilidade. Revista de Direito Público, Brasília, v. 55, n. 1, p. 89-112, 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Acordo de Paris. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Paris, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>. Acesso em: abr. 2025.

PRADO, F. A. Direito ao clima e sustentabilidade. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 245-269, 2020.