



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.560.916 - AL (2015/0258907-0)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : ALEXANDRE GONDIM DA ROSA OITICICA
ADVOGADOS : DENISSON GERMANO PIMENTEL DE LYRA - AL010982
DIEGO ANTÔNIO DE BARROS ACIOLI E OUTRO(S) - AL009632

EMENTA

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. DESMATAMENTO. MATA ATLÂNTICA. ÁREA PRIVADA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO APURATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. LEGITIMIDADE DO IBAMA. LEGISLAÇÃO FEDERAL VIOLADA. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I. Ação originária visando a anulação de procedimento administrativo apuratório que culminou na aplicação de multa em decorrência de desmatamento de mata atlântica em área privada, próxima à reserva biológica de Murici. O Tribunal *a quo* afastou a legitimidade do IBAMA para aplicar a referida penalidade.

II. “A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado em área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado” (AgRg no AREsp 739.253/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 3/9/2015, DJe 14/9/2015). Precedentes: REsp 1479316/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 20/8/2015, DJe 1/9/2015, AgRg no REsp 1417023/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 18/8/2015, DJe 25/8/2015.

III. Nos termos da legislação federal de regência, a competência concorrente não inibe a atuação do IBAMA, ainda mais não tendo havido a interferência de órgão ambiental local.

IV. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 06 de outubro de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.560.916 - AL (2015/0258907-0)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO:

Trata-se de recurso especial interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, visando a reforma do acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado (fls. 466-467):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE TERRENO. DECRETO FEDERAL S/N DE 28/5/2001 PARA CRIAÇÃO DE ESTAÇÃO ECOLÓGICA. CADUCIDADE PARA POSSÍVEL EXPROPRIAÇÃO. ART. 10 DO DECRETO Nº 3.365/41. DESMATAMENTO. MATA ATLÂNTICA. PROPRIEDADE PRIVADA. ILEGITIMIDADE DO IBAMA.

I. Trata-se de apelação de sentença que extinguiu a ação, sem julgamento do mérito, considerando o IBAMA parte ilegítima para autuar o demandado por dano ambiental em Mata Atlântica de área privada.

II. Foi lavrado auto de infração nº 553026/D, contra o réu, sob o fundamento de desmatamento de área de Mata Atlântica junto à reserva biológica de Murici, que fica dentro dos limites de sua propriedade particular, denominada Fazenda Munguba, sem autorização do órgão ambiental responsável, com a aplicação de multa no importe de R\$ 66.420,00 (sessenta e seis mil, quatrocentos e vinte reais) em virtude de danificação de área de Mata Atlântica em estágio inicial de regeneração, localizada em Zona de Amortecimento da ESEC de Murici/AL.

III. A desapropriação fundada no Decreto s/n de 28/05/2001 que criou a Estação Ecológica de Murici, área de preservação, somente poderia ser efetuada até 28/05/2006 ou até o dia seguinte, se a contagem foi feita a partir da publicação no Diário Oficial da União. Contudo, não houve qualquer movimento no sentido de apossamento, desapropriação ou demarcação da área. Assim, há de ser aplicado o prazo de caducidade da declaração de utilidade pública previsto no art. 10 do Decreto-lei n. 3.365/41.

IV. Não prevalece o argumento do Instituto recorrente de que os decretos expropriatórios de áreas inseridas em unidades de conservação não se submeteriam ao prazo de caducidade de 5 (cinco) anos, porquanto é evidente a obediência devida por qualquer decreto à previsão normativa do Decreto-Lei nº. 3.365/41, em seu art. 10: "A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará". Precedente: TRF 5ª Região, PJe 08005229520124050000, rel. Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, julg. 24.9.2013.

V. O Plenário do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no INQ 2343/AL (relator Des. Fed. Vladimir Souza Carvalho, julgado em 21/08/2011), envolvendo suposto crime ambiental cometido na ESEC de Murici, não acatou a denúncia, fundamentando que "...levando em conta a inexistência de qualquer iniciativa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativa por parte do IBAMA com relação à implantação da Estação Ecológica de Murici, depois de ter votado pelo recebimento da denúncia, baseado no fato de que o simples decreto, que cria a Estação referida, sem o acompanhamento de qualquer medida administrativa, não transforma a área em verdadeira estação ecológica".

VI. O fato de a Estação Ecológica de Murici pertencer à Mata Atlântica não garante a competência direta do IBAMA para atuar em casos dessa natureza, tendo em vista que, apesar da Constituição Federal atribuir o caráter de patrimônio nacional à Mata Atlântica (art. 225, § 4º), não a considerou como bem de propriedade da União, já que não contemplado no art. 20, não sendo, portanto, legítima a autuação promovida pela autarquia federal.

VII. O IBAMA teria que demonstrar que o órgão ambiental estadual foi acionado e não se manifestou ou que sua manifestação não obteve êxito em reprimir o dano, para só então, ser legitimado a figurar no polo ativo da ação judicial.

VIII. Apelação improvida.

Os embargos declaratórios opostos pelo Instituto foram rejeitados (fls. 520-523).

O recorrente alega, em síntese, que o aresto recorrido teria violado o art. 6º, IV, da Lei n. 6.938/81; art. 70, § 1º, da Lei n. 9.605/98; art. 17, § 3º, da Lei Complementar n. 140/2011, sustentando sua competência para atuar repressivamente, não importando se o dano ambiental é de natureza regional, nacional ou local, como *in casu*.

Afirma que, ainda que a competência para licenciar um empreendimento não seja do IBAMA, detém ele o poder fiscalizador, na qualidade de órgão integrante do SISNAMA, conforme precedentes do STJ e do STF que cita.

Contrarrazões ofertadas (fls. 545-558).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.560.916 - AL (2015/0258907-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (RELATOR):

O acórdão recorrido manteve a decisão monocrática que acolheu o pedido do autor, decretando a anulação do procedimento administrativo por meio do qual lhe foi atribuída multa relativa a danificação de hectares de Mata Atlântica em propriedade rural por ele arrendada.

O entendimento prestigiado pela instância *a quo* foi o de que a área em questão permaneceria no domínio privado, configurando dano ambiental de natureza local, “com reflexos insuficientes à legitimação do IBAMA”, devendo o ente público estadual ou municipal, propor o respectivo procedimento repressor.

Os dispositivos invocados pelo recorrente como violados pelo *decisum* são do seguinte teor:

Lei n. 6.938/81:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

[...]

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

Lei n. 9.605/98:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha;

Lei Complementar n. 140/2011:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

[...]

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o **caput**.

Da leitura dos referidos dispositivos, vê-se que a pretensão merece acolhida, pois eles conferem legitimidade ao IBAMA para atuar na fiscalização de atividades nocivas ao meio ambiente, independentemente de tratar-se de área privada, ou do exercício de órgão de competência local.

A propósito, a competência concorrente não inibe a atuação do IBAMA, a não ser que o órgão local tivesse atuado e aplicado alguma penalidade, sob pena de *bis in idem*.

Tal não ocorreu na hipótese.

Essa Segunda Turma já teve oportunidade de analisar casos análogos ao presente, nos quais foi consignado que “A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado em área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado” (AgRg no AREsp 739.253/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 3/9/2015, DJe 14/9/2015).

No mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ÁREA PRIVADA. MATA ATLÂNTICA. DESMATAMENTO. IBAMA. PODER FISCALIZATÓRIO. POSSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXISTÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento.

2. A dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do Parquet Federal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado, o que, juntamente com a legitimidade ad causam do Ministério Público Federal, define a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento do feito.

Recurso especial provido (REsp 1479316/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 20/8/2015, DJe 1/9/2015).

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IBAMA. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO CARACTERIZADA.

1. Tratando-se de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo.

2. O Poder de Polícia Ambiental pode - e deve - ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambiental é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração.

3. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, logo responderá pelos danos ambientais causados aquele que tenha contribuído apenas que indiretamente para a ocorrência da lesão.

Agravo regimental improvido (AgRg no REsp 1417023/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 18/8/2015, DJe 25/8/2015).

Ante o exposto, dou provimento ao presente recurso especial, determinando o retorno dos autos ao Tribunal *a quo* para que, reconhecida a legitimidade do IBAMA para aplicação da referida multa, analise os demais pedidos no que diz respeito à dosimetria da penalidade e análise de possíveis atenuantes.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0258907-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.560.916 / AL**

Números Origem: 08015459820134058000 8015459820134058000

PAUTA: 06/10/2016

JULGADO: 06/10/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : ALEXANDRE GONDIM DA ROSA OITICICA
ADVOGADOS : DENISSON GERMANO PIMENTEL DE LYRA - AL010982
DIEGO ANTÔNIO DE BARROS ACIOLI E OUTRO(S) - AL009632

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.