



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 859.914 - PB (2006/0124067-0)

RELATOR : **MINISTRO CASTRO MEIRA**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR : KÁTIA INOJOSA GONÇALVES DE BARROS E OUTRO(S)
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CONDE
ADVOGADO : MARCOS ANTONIO LEITE RAMALHO JUNIOR E OUTRO(S)

EMENTA

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. DEMOLIÇÃO DE GALPÃO CONSTRUÍDO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INTERESSE PROCESSUAL. UTILIDADE E NECESSIDADE. CARACTERIZAÇÃO.

1. Na origem, o Ibama ajuizou ação civil pública, postulando a demolição de um galpão construído em área de preservação permanente e a reparação do dano ambiental.

2. A instância de origem extinguiu o processo, sem resolução de mérito, por vislumbrar a ausência de uma das condições da ação, a saber, o interesse processual.

3. De acordo com o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”.

4. As hipóteses de exceção à norma estão restritas a situações expressamente mencionadas na Carta Republicana e merecem interpretação restritiva (STF, ADI 2139, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe 23.10.09). Portanto, o exercício do direito de ação deve ser compreendido de forma a ampliar sua efetividade.

5. O interesse de agir acha-se caracterizado, já que o provimento é útil, pois se trata de demolição de prédio localizado em área de preservação permanente e necessário, já que apenas as decisões do Poder Judiciário ostentam as características de definitividade e a imparcialidade. Precedentes: REsp 789640/PB, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 09/11/2009 e REsp 826.409/PB, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 25/05/2006.

6. 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 Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 25 de maio de 2010(data do julgamento).

Ministro Castro Meira
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 859.914 - PB (2006/0124067-0)

RELATOR : **MINISTRO CASTRO MEIRA**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR : KÁTIA INOJOSA GONÇALVES DE BARROS E OUTRO(S)
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CONDE
ADVOGADO : MARCOS ANTONIO LEITE RAMALHO JUNIOR E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): Trata-se de recurso especial fundado no art. 105, III, "a", da Constituição e interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. INTERESSE DE AGIR. PROVIMENTO EM PARTE.

I – O embargo de obra irregular por violação a norma ambiental, bem como a sua demolição, constitui sanção de natureza administrativa, cuja competência para sua aplicação é privativa da Administração, descabendo a sua substituição pelo Judiciário.

II – Ainda que a demolição se cuidasse de prerrogativa inserida no campo da exigibilidade, seria necessária a sua aplicação em procedimento administrativo regular, o que não restou aqui demonstrado, para, em havendo resistência do particular, ser ativada a jurisdição para a sua execução.

III – Diversamente, a imposição da obrigação de reparar possível dano ambiental se situa na alçada do Poder Judiciário.

IV – Apelação provida em parte (fl. 210).

A autarquia, nas razões do especial, aponta ofensa ao art. 72, VIII, da Lei nº 9.605/98, bem como ao art. 2º, VIII, do Dec. nº 3.179/99.

Defende o interesse de agir em ação civil pública visando à reparação de dano ambiental por meio de demolição de obra construída em área de preservação permanente. Alega que, pelo fato de o imóvel ter sido construído há vários anos – não se tratando de obra em andamento – há carência do atributo da auto-executoriedade.

Aponta que se estaria ferindo o princípio constitucional do acesso ao judiciário estampado no art. 5º, XXXV, da Carta Magna.

Contrarrazões às fls. 268-276.

Admitido o apelo (fls. 277-278), subiram os autos a esta Corte.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da Ilmo. Subprocurador-Geral da República Dr Aurélio Virgílio Veiga Rios, opinou pelo provimento do recurso (fls. 283-287).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 859.914 - PB (2006/0124067-0)

EMENTA

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. DEMOLIÇÃO DE GALPÃO CONSTRUÍDO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INTERESSE PROCESSUAL. UTILIDADE E NECESSIDADE. CARACTERIZAÇÃO.

1. Na origem, o Ibama ajuizou ação civil pública, postulando a demolição de um galpão construído em área de preservação permanente e a reparação do dano ambiental.

2. A instância de origem extinguiu o processo, sem resolução de mérito, por vislumbrar a ausência de uma das condições da ação, a saber, o interesse processual.

3. De acordo com o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”.

4. As hipóteses de exceção à norma estão restritas a situações expressamente mencionadas na Carta Republicana e merecem interpretação restritiva (STF, ADI 2139, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe 23.10.09). Portanto, o exercício do direito de ação deve ser compreendido de forma a ampliar sua efetividade.

5. O interesse de agir acha-se caracterizado, já que o provimento é útil, pois se trata de demolição de prédio localizado em área de preservação permanente e necessário, já que apenas as decisões do Poder Judiciário ostentam as características de definitividade e a imparcialidade. Precedentes: REsp 789640/PB, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 09/11/2009 e REsp 826.409/PB, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 25/05/2006.

6. Recurso especial provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA: O Ibama propôs Ação Civil Pública requerendo, em sede de liminar, a proibição de realização de mudanças estruturais no imóvel em questão, e, ao final, a demolição e a reparação do dano ambiental (fl. 159).

O eminente Juiz Federal da 2ª Vara da Seção Judiciária da Paraíba, Dr. Alexandre Costa de Luna Freire, reconheceu a falta de interesse de agir da Autarquia Federal, em razão de a demolição do estabelecimento e a reparação ambiental pretendidas, bem como o embargo, constituírem sanções administrativas inseridas no poder-dever da polícia ambiental.

A sentença foi modificada em parte pelo col. Tribunal de origem em acórdão prolatado em sede de apelação. Reconheceu o acórdão impugnado a competência do Poder Judiciário apenas para a imposição de reparar o dano. Por outro lado, concluiu que o embargo de obra irregular, bem como a sua demolição, constituem sanções de natureza administrativa e, ainda que se tratasse de prerrogativa inserida no campo da exigibilidade, não restara comprovado que houve a aplicação no procedimento administrativo, para, em havendo resistência do particular, ser ativada a via judiciária.

A controvérsia, pois, cinge-se em saber se o Ibama pode provocar a atuação do poder judiciário buscando a demolição do prédio construído em área de preservação permanente, se dispõe de processo administrativo para tal finalidade. Haveria interesse processual na ação civil pública?



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A solução acha-se no princípio da inafastabilidade da jurisdição, que pode ser extraído do artigo 5º, XXXV, da CF: *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”*.

O Supremo Tribunal Federal ao proceder a interpretação da norma em destaque concluiu que, embora não se revista de caráter absoluto, como qualquer direito fundamental, seu afastamento apenas poderá ocorrer quando expressamente determinado na Constituição Federal, como nos casos específicos do direito desportivo e trabalhista na seara dos dissídios coletivo, o que denota a necessidade de interpretação restritiva das hipóteses de exceção.

Oportuno colacionar o seguinte trecho do voto do Exmo. Min. Marco Aurélio, na ADI-MC 2139, Plenário, DJe de 23-10-09:

No inciso XXXV do artigo 5º, previu-se que 'a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito'. Poder-se-ia partir para a distinção, colocando-se, em planos diversos, a exclusão propriamente dita e a condição de esgotar-se, antes do ingresso em juízo, uma determinada fase. Todavia, a interpretação sistemática da Lei Fundamental direciona a ter-se o preceito com outro alcance, o que é reforçado pelo dado histórico, ante a disciplina pretérita. **O próprio legislador constituinte de 1988 limitou a condição de ter-se o exaurimento da fase administrativa, para chegar-se à formalização de pleito no Judiciário.** Fê-lo no tocante ao desporto, (...) no § 1º do artigo 217 (...). Vale dizer que, sob o ângulo constitucional, **o livre acesso ao Judiciário sofre uma mitigação e, aí, consubstanciando o preceito respectivo exceção, cabe tão-só o empréstimo de interpretação estrita.** Destarte, **a necessidade de esgotamento da fase administrativa está jungida ao desporto** e, mesmo assim, tratando-se de controvérsia a envolver disciplina e competições, sendo que a chamada justiça desportiva há de atuar dentro do prazo máximo de sessenta dias, contados da formalização do processo, proferindo, então, decisão final – § 2º do artigo 217 da Constituição Federal. **Também tem-se aberta exceção ao princípio do livre acesso no campo das questões trabalhistas.** Entrementes, a norma que versa sobre o tema está limitada aos chamados dissídios coletivos, às ações coletivas, no que se previu, no § 2º do artigo 114 da Constituição Federal (...). Constata-se, no entanto, que não se chegou a exigir, em si, a tentativa de solução da pendência, contentando-se a norma com a simples recusa de participação em negociação ou envolvimento em arbitragem. (...) Os dispositivos atacados não chegam, de forma clara, precisa, direta, a revelar o obrigatório esgotamento da fase administrativa. É certo, versam sobre a atividade a ser desenvolvida pela Comissão de Conciliação Prévia, aludindo, até mesmo, à juntada do documento que venha a ser elaborado, no caso de insucesso na tentativa de conciliação, à petição inicial da ação trabalhista. Dispensável é esforço maior para atribuir-se ao que se contém no novo artigo 625-D interpretação conforme o texto constitucional. Faço-o para assentar que as normas inseridas em nossa ordem jurídica pelo artigo 1º da Lei nº 9.958/2000, mais precisamente pelo novo preceito da Consolidação das Leis do Trabalho, dele decorrente – artigo 625-D –, não encerram obrigatoriedade a fase administrativa, continuando os titulares de direito substancial a terem o acesso imediato ao Judiciário, desprezando a fase que é a revelada pela atuação da Comissão de Conciliação Prévia. Defiro a liminar em tais termos, ou seja, emprestando às regras do artigo 625-D, introduzido na Consolidação das Leis do Trabalho pelo artigo 1º da Lei nº 9.958, de 12 de abril de 2000, interpretação conforme a Constituição Federal, no que assegurado, sob o ângulo dos dissídios individuais de trabalho, o livre acesso ao Judiciário. Nesses termos é o meu voto" (ADI 2.139-MC e ADI 2.160-MC, voto do Rel. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, julgamento em 13-5-09, Plenário,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DJe de 23-10-09) .

Muito embora seja certo que "[o] art. 5º inc. XXXV da Constituição não assegura o acesso indiscriminado ao Poder Judiciário" (RE 145.023, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 17-11-92, *DJ* de 18-12-92), o exercício do direito de ação deve ser compreendido de forma a ampliar sua efetividade.

O Exmo. Min. Sepúlveda Pertence, também na ADI 2.139, adequadamente manifestou-se:

Ora, não nego que possa o legislador ordinário estipular condições para o ajuizamento de ações; não podendo elas, no entanto, serem desproporcionais a ponto de restringir a universalidade da jurisdição do Poder Judiciário.

Na espécie, nota-se que as condições da ação estão presentes. O interesse processual, única condição em destaque, é composto pelo binômio utilidade-necessidade do provimento. A utilidade pode ser facilmente demonstrada pela necessidade de ordem judicial para a demolição da obra prejudicial ao ambiente. Por outro lado, a caracterização da necessidade pode ser extraída dos princípios da jurisdição, precisamente, a imparcialidade e a definitividade.

Na esfera administrativa a relação processual não possui a característica da imparcialidade, já que a parte interessada - administração - ocupa, também, a função de julgador. Além disso, as decisões proferidas nesta seara não ostentam caráter definitivo, imutabilidade, presente apenas nos provimentos jurisdicionais.

Por isso, a administração pode buscar o Poder Judiciário para que, mediante relação processual própria, o Estado-Juiz promova a solução definitiva da controvérsia, atento às alegações de cada parte. Essa circunstância acaba por beneficiar o administrado, na medida em o julgador ocupa apenas essa função, revelando a imparcialidade.

Dessa forma, não há óbice ao exercício do direito de ação por parte do Ibama que intentou a ação civil pública buscando a demolição de um galpão comercial localizado em área de preservação permanente.

Nesse sentido, oportuno colacionar os seguintes julgados:

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. DEMOLIÇÃO DE EDIFÍCIO IRREGULAR. AUTO-EXECUTORIEDADE DA MEDIDA. ART. 72, INC. VIII, DA LEI N. 9.605/98 (DEMOLIÇÃO DE OBRA). PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. INTERESSE DE AGIR CONFIGURADO.

1. Trata-se de recurso especial em que se discute a existência de interesse, por parte do Ibama, em ajuizar ação civil pública na qual se busca a demolição de edifício reputado irregular à luz de leis ambientais vigentes.

2. A origem entendeu que a demolição de obras é sanção administrativa dotada de auto-executoriedade, razão pela qual despicienda a ação judicial que busque sua incidência. O Ibama recorre pontuando não ser atribuível a auto-executoriedade à referida sanção.

3. Mesmo que a Lei n. 9.605/98 autorize a demolição de obra como sanção às infrações administrativas de cunho ambiental, a verdade é que existe forte controvérsia acerca de sua auto-executoriedade (da demolição de obra).

4. Em verdade, revestida ou não a sanção do referido atributo, a qualquer das partes (Poder Público e particular) é dado recorrer à tutela jurisdicional, porque assim lhe garante a Constituição da República (art. 5º, inc. XXXV) - notoriamente quando há forte discussão, pelo menos em nível doutrinário, acerca da possibilidade de a Administração



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pública executar manu militari a medida.

5. Além disso, no caso concreto, não se trata propriamente de demolição de obra, pois o objeto da medida é edifício já concluído - o que intensifica a problemática acerca da incidência do art. 72, inc. VIII, da Lei n. 9.605/98.

6. Por fim, não custa pontuar que a presente ação civil pública tem como objetivo, mais do que a demolição do edifício, também a recuperação da área degradada.

7. Não se pode falar, portanto, em falta de interesse de agir.

8. Recurso especial provido. (REsp 789640/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/10/2009, DJe 09/11/2009);

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IBAMA. OBRA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. DEMOLIÇÃO E RESTAURAÇÃO DA ÁREA. INTERESSE DE AGIR CARACTERIZADO. ARTIGO 3º DA LEI Nº 7.347/85. REMESSA DO FEITO À ORIGEM.

I - O órgão autor da respectiva ação civil pretende ver reconhecida a ilegalidade da obra (imóvel residencial) já finalizada, em área de preservação ambiental, requerendo sua conseqüente demolição, bem como a restauração da área degradada, caracterizado, assim, seu interesse de agir, nos termos do artigo 3º da Lei nº 7.347/85.

II - Não há confundir-se possível desacolhimento ao pleito, com o interesse de agir.

III - Recurso provido, com a remessa do feito à origem para análise do mérito da demanda (REsp 826.409/PB, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 02/05/2006, DJ 25/05/2006).

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso especial.**

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2006/0124067-0 [PROCESSO_ELETRONICO] REsp 859914 / PB

Número Origem: 200282000054404

PAUTA: 18/05/2010

JULGADO: 25/05/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR : KÁTIA INOJOSA GONÇALVES DE BARROS E OUTRO(S)
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CONDE
ADVOGADO : MARCOS ANTONIO LEITE RAMALHO JUNIOR E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio
Ambiente

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 Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 25 de maio de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária