



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.455.552 - CE (2013/0257998-6)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : CARLOS FLAVIO OLIVEIRA SILVEIRA
ADVOGADO : JOÃO OLIVARDO MENDES

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ZONA DE AMORTECIMENTO. PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal com a finalidade de condenar o recorrido para que proceda a regularização do imóvel residencial de sua propriedade construído em descompasso com a normatização específica do Ibama na Vila de Jericoacoara-CE, bem como para que repare o dano ambiental causado pelo impacto provocado pela obra irregular.

2. O juízo de 1º grau declarou a ilegitimidade ativa do MPF e determinou o envio dos autos à Justiça Estadual para que o MPE possa avaliar a oportunidade de ratificação da petição inicial. Tal entendimento foi confirmado pelo Tribunal *a quo*.

3. Em hipótese idêntica à dos autos, o STJ reconheceu que o MPF possui legitimidade ativa *ad causam* para a propositura de Ação Civil Pública destinada à tutela ambiental da Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Jericoacoara, porquanto presente o interesse federal (AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19.6.2013).

4. Nos termos do art. 4º da Lei 11.486/2007, cabe ao Ibama administrar o Parque Nacional de Jericoacoara, adotando as medidas necessárias à sua efetiva implantação e proteção, de modo que se afigura evidente o interesse federal na proteção da zona de amortecimento da unidade de conservação.

5. 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: "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 04 de novembro de 2014(data do julgamento).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.455.552 - CE (2013/0257998-6)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : CARLOS FLAVIO OLIVEIRA SILVEIRA
ADVOGADO : JOÃO OLIVARDO MENDES

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado (fl. 173, e-STJ):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE. ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE DO IBAMA. FISCALIZAÇÃO DA SEMACE. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL LOCAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

I - Cuida-se de agravo de decisão que reconheceu a ilegitimidade do Ministério Público Federal para figurar no polo ativo de ação civil pública (determinando a remessa dos autos ao Juízo de Direito de Jijoca de Jericoacoara-CE), ação principal na qual requer a condenação do agravado para que proceda a regularização de imóvel residencial de sua propriedade construído em descompasso com a normatização específica do IBAMA na Vila de Jericoacoara-CE, bem como para que repare o dano ambiental causado pelo impacto provocado pela obra irregular.

II – A referida construção encontra-se situada na Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Jericoacoara, este último considerado Unidade de Conservação Federal (art. 2º, XVIII, da Lei n. 9.985/2000), de proteção integral, administrada pelo IBAMA.

III - Embora se possa falar em dano ambiental local, sua relevância não é federal, posto que não se trata de dano ambiental à propriedade da União, suas autarquias ou fundações, nem em unidade de conservação federal (Parque Nacional de Jericoacoara). Logo, não há lesão ao patrimônio da União que justifique a intervenção do MPF.

IV – O Termo de Ajustamento de Conduta, celebrado entre o IBAMA, a SEMACE, o Município de Jijoca de Jericoacoara/CE e o MPF no Estado do Ceará, em sua Cláusula Quinta, estabelece como da SEMACE, a obrigação de observar as cláusulas do TAC e demais disposições legais aplicáveis, na apreciação dos pedidos de licença para atividades, obras ou empreendimentos no entorno do Parque Nacional de Jericoacoara. É de se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reconhecer a competência da Justiça Estadual para o julgamento da lide.

V - Agravo de instrumento improvido.

No Recurso Especial, o recorrente sustenta ter havido violação dos arts. 3º, 5º, II, "d", e III, "a" e "d", da Lei Complementar 73/1993; do art. 10, § 4º, da Lei 6.938/1981; do art. 4º da Lei 11.487/2007; e do art. 25 da Lei 9.985/2000, sob o fundamento de que a existência de interesse federal à proteção da Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Jericoacoara confere legitimidade ao Ministério Público Federal para propor Ação Civil Pública voltada à tutela ambiental da referida área.

Sem contrarrazões, conforme fl. 199, e-STJ.

O Recurso Especial foi inadmitido pelo Tribunal de origem (fls. 210-211, e-STJ).

Por decisão proferida no AREsp 380.931/CE, determinei a conversão do Agravo para o presente recurso (fls. 242-243, e-STJ).

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.455.552 - CE (2013/0257998-6)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal com a finalidade de condenar o recorrido para que proceda à regularização do imóvel residencial de sua propriedade construído em descompasso com a normatização específica do Ibama na Vila de Jericoacoara-CE, bem como para que repare o dano ambiental causado pelo impacto provocado pela obra irregular.

O juízo de 1º grau declarou a ilegitimidade ativa do MPF e determinou o envio dos autos à Justiça Estadual para que o MPE possa avaliar a oportunidade de ratificação da petição inicial. Tal entendimento foi confirmado pelo Tribunal *a quo*.

A irresignação merece acolhida.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que o Ministério Público Federal tem legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A propósito:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(AI 578159 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-199, PUBLIC 10-10-2012, grifei).

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. (...) MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA.

(...)

2. O Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 718547 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJe-211, PUBLIC 07-11-2008, grifei).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLANTAÇÃO DE REDE DE COLETA DE ESGOTO, AO OBJETIVO DE PROPORCIONAR MELHORES CONDIÇÕES DE SAÚDE À POPULAÇÃO E DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. *PLENA CONFIGURAÇÃO DE INTERESSE DIFUSO TUTELÁVEL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA DO PARQUET RECONHECIDA. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (...)*

(...)

2. *É de se notar, entretanto, que o acórdão recorrido se encontra em perfeita harmonia com a compreensão formada pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que incumbe ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza* (Precedentes: REsp 1.192.281/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10/11/2010; e REsp 397.840/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 13/3/2006).

3. É o que patentemente ocorre no caso concreto, em que se verifica a atuação ministerial em defesa da implantação da rede de coleta de esgoto de forma adequada. Nota-se, à evidência, que a postulação trazida pelo Ministério Público perante a instância de origem não interessa apenas a um conjunto de pessoas identificadas, mas a um universo indeterminado de possíveis consumidores, bem como a toda a sociedade, na medida em que subjacente a adoção de providências voltadas ao saneamento básico, a viabilizar condições de saúde à população, evitando contaminação e proliferação de doenças, *além de preservar, com bem ponderou o Tribunal de origem, o meio ambiente.*

(...)

(AgRg no AREsp 139.216/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 25/11/2013, grifei).

Além disso, em hipótese idêntica à dos autos, o STJ reconheceu que o MPF possui legitimidade ativa *ad causam* para a propositura de Ação Civil Pública destinada à tutela ambiental da Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Jericoacoara, porquanto presente o interesse federal:

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Em se tratando 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, bem como da competência para o licenciamento.

2. O domínio da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

parquet federal. Ademais, o poder-dever de fiscalização dos outros entes deve ser exercido quando a atividade esteja, sem o devido acompanhamento do órgão competente, causando danos ao meio ambiente.

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 em área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado.

4. Definida a controvérsia em sentido contrário à posição adotada no aresto estadual, *deve ser provido o agravo regimental para dar provimento ao recurso especial, reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal e determinar o regular prosseguimento da ação.*

Agravo regimental provido.

(AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 19/06/2013).

Conforme orientação pacífica deste Tribunal, "em matéria de Ação Civil Pública ambiental, a dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta (mar, terreno de marinha ou Unidade de Conservação de propriedade da União, p. ex.) é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do Parquet federal. Não é porque a degradação ambiental se deu em imóvel privado ou afeta *res communis omnium* que se afasta, ipso facto, o interesse do MPF" (REsp 1.057.878/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 21/08/2009).

Nos termos do art. 4º da Lei 11.486/2007, cabe ao IBAMA administrar o Parque Nacional de Jericoacoara, adotando as medidas necessárias à sua efetiva implantação e proteção, de modo que parece evidente o interesse federal na proteção da zona de amortecimento da unidade de conservação. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL. ZONA DE AMORTECIMENTO. ZONA CIRCUNDANTE. PARQUE NACIONAL DOS LENÇÓIS MARANHENSES. ÁREA ADMINISTRADA PELO IBAMA. AUTARQUIA FEDERAL. ART. 109, I, DA CF. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. O Superior Tribunal de Justiça orienta-se no sentido de que a competência da Justiça Federal, prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, é fixada, por via de regra, em razão da pessoa (competência *ratione personae*), levando-se em conta não a natureza da lide, mas, sim, a identidade das partes na relação processual.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Hipótese em que a Ação Civil Pública foi ajuizada pelo Ministério Público Federal – órgão integrante da União – com objetivo de obstar a construção irregular de empreendimento comercial localizado dentro da Zona de Amortecimento do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.

3. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama é o responsável pela aprovação do Plano de Manejo do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, conforme se verifica na Portaria Ibama 48, de 15 de setembro de 2003.

4. O Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, na qualidade de Unidade de Conservação federal de proteção integral, é administrado pelo Ibama (Autarquia Federal), o que atrai também a competência da Justiça Federal para o processo e o julgamento da presente demanda, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

5. Embora, na perspectiva dos potenciais impactos ambientais negativos, nem todo empreendimento ou atividade que se insira na Zona de Amortecimento (art. 2º, inciso XVIII, da Lei 9985/2000) ou na Zona Circundante (Resolução Conama 013/1990) de Unidade de Conservação federal seja de interesse da União, não há dúvida de que alguns – ou muitos, dependendo das circunstâncias do caso concreto e da modalidade de área protegida – serão.

6. Compete ao órgão gestor federal zelar não apenas pela salvaguarda direta da Unidade de Conservação e de tudo o que nela se encontra ou se faz, mas também pela sua proteção indireta, pois a ação humana ou antrópica exercida fora das fronteiras da área é capaz, por conta dos chamados efeitos de borda, de ameaçar sua integridade e até mesmo existência.

7. Consoante a Súmula 150 do STJ, "compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas." 8. Diante do exposto, em consonância com o parecer ministerial, conheço do Conflito para declarar a competência do Juízo Federal, suscitado.

(CC 73.028/MA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 10/11/2009).

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0257998-6

REsp 1.455.552 / CE

Números Origem: 00001886920114058103 00141606820114050000 14160682011405 141606820114050000
1886920114058103

PAUTA: 04/11/2014

JULGADO: 04/11/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : CARLOS FLAVIO OLIVEIRA SILVEIRA
ADVOGADO : JOÃO OLIVARDO MENDES

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio
Ambiente - Revogação/Concessão de Licença Ambiental

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 Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.