



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1824743 - CE (2019/0194721-0)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : EBO EMPREENDIMENTOS LTDA
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. IBAMA. ATRIBUIÇÃO FISCALIZATÓRIA. ATUAÇÃO SUPLETIVA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. DANO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A atribuição fiscalizatória do IBAMA é supletiva, sendo autorizada diante da omissão do ente estadual primariamente responsável pela contenção do dano ambiental, independentemente da atribuição para a licença ambiental, e ainda que permitido o empreendimento pelo ente local. Precedentes.
2. Verificada a atribuição administrativa do IBAMA para fiscalização ambiental do empreendimento, é legítima a atuação do Ministério Público Federal na causa.
3. Recursos especiais providos, para determinar o seguimento da ação.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 22/05/2025 a 28/05/2025, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 29 de maio de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1824743 - CE (2019/0194721-0)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRENTE : **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS**
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : **EB0 EMPREENDIMENTOS LTDA**
ADVOGADO : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. IBAMA. ATRIBUIÇÃO FISCALIZATÓRIA. ATUAÇÃO SUPLETIVA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. DANO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A atribuição fiscalizatória do IBAMA é supletiva, sendo autorizada diante da omissão do ente estadual primariamente responsável pela contenção do dano ambiental, independentemente da atribuição para a licença ambiental, e ainda que permitido o empreendimento pelo ente local. Precedentes.
2. Verificada a atribuição administrativa do IBAMA para fiscalização ambiental do empreendimento, é legítima a atuação do Ministério Público Federal na causa.
3. Recursos especiais providos, para determinar o seguimento da ação.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (relator): Em análise, recursos especiais interpostos por INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA e MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado:

PROCESSO CIVIL ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL AÇÃO CIVIL PÚBLICA SUPOSTO DANO AMBIENTAL PRÓXIMO A UMA LAGOA (LAGOA REDONDA - FORTALEZA-CE) AUSÊNCIA DE INTERESSE FEDERAL OU NACIONAL NA ÁREA EXISTÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL APROVADO POR ÓRGÃO MUNICIPAL COMPETENTE E PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EXPEDIDO PELO MUNICÍPIO ILEGITIMIDADE ATIVA DO MPF E DO IBAMA DESPROVIMENTO DAS APELAÇÕES (fl. 719).

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Sustenta a autarquia recorrente, em síntese, a atribuição do IBAMA para atuar na fiscalização do empreendimento, ensejando sua legitimidade para a ação (art. 17, § 3º, da Lei Complementar n. 140/2011; art. 70, § 1º, da Lei n. 9.605/1998; art. 6º, IV, da Lei n. 6.938/1981; art. 5º, IV, da Lei n. 7.347/1985).

Na mesma linha, o MPF defende essa atribuição do IBAMA e, conseqüentemente, a legitimidade do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL para a ação (art. 17, § 3º, da Lei Complementar n. 140/2011).

Sem contrarrazões.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (relator): Na origem, ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra EBO - EMPREENDIMENTOS LTDA., visando à reparação de dano ambiental por desmatamento em área de preservação permanente na Lagoa Redonda, Fortaleza/CE. A sentença fundamentou-se na ilegitimidade ativa do MPF e do IBAMA, extinguindo o processo sem resolução do mérito.

O Tribunal manteve a sentença, afirmando que o dano ambiental não ocorreu em área de interesse federal. No recurso especial, está em questão a legitimidade ativa do MPF e do IBAMA para a ação.

Conforme precedentes, a atuação fiscalizatória ambiental não é restrita à atribuição para licenciar empreendimentos ou vinculada ao interesse do ente federado na área. Havendo omissão ou insuficiência do ente primariamente responsável pelo enfrentamento da ilicitude ambiental, fica autorizada a intervenção dos demais, mesmo diante de anterior licenciamento indevido do empreendimento. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AO MEIO AMBIENTE. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. IBAMA. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA. ATUAÇÃO SUPLETIVA. RECONHECIMENTO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em matéria de fiscalização ambiental, adota o entendimento de que "a competência de fiscalização de atividades e empreendimentos degradadores do meio ambiente é partilhada entre União, Estados e Municípios, sobretudo quando o infrator opera sem licença ou autorização ambiental. Essa

orientação jurisprudencial coaduna-se com o espírito da Lei Complementar n. 140/2011, editada após a lavratura do auto impugnado, e o arcabouço constitucional de organização e funcionamento do Poder Público no terreno ambiental" (REsp 1.728.334 /RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/6/2018, DJe de 5/12/2018).

2. A Lei Complementar n. 140/2011, em matéria de fiscalização ambiental, estabeleceu a competência do órgão responsável pelo licenciamento ou pela autorização da atividade para a lavratura do auto de infração ambiental (art. 17), mantendo, porém, o princípio da cooperação, ao não impedir o exercício da atividade fiscalizatória comum dos demais entes federados (art. 17, §3º).

3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.757 (Relatora Min. ROSA WEBER, DJe 17/3/2023), ao examinar o tema da competência comum em matéria ambiental (Federalismo cooperativo), trouxe ao disposto no art. 17, § 3º, da LC 140/11 interpretação conforme a Constituição Federal, no sentido de que "a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federal, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória."

4. De acordo com o art. 17, § 3º da LC 140/11, na interpretação conferida pelo STF, a competência do IBAMA para exercer a atividade de fiscalização ambiental deve ocorrer de modo supletivo: apenas se demonstrada a existência de omissão ou insuficiência fiscalizatória do órgão estadual primariamente responsável para o licenciamento ambiental.

5. Caso em que, nos autos de ação civil pública por dano ambiental decorrente de construção irregular em área de preservação permanente (margem de Rio), o Tribunal Regional manteve a competência do IBAMA para acompanhar e fiscalizar o processo de recomposição e de recuperação da área fundado na competência fiscalizatória comum a todos os entes federativos.

6. Acolhimento da pretensão recursal do IBAMA para reconhecer a competência primária do órgão estadual para acompanhar o processo de recomposição e recuperação da área degradada, devendo a atuação da autarquia federal ocorrer de modo supletivo, na forma do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.757.

7. Agravo interno provido para acolher em parte o apelo especial do IBAMA (AglInt no AREsp n. 2.318.398/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 13/8/2024, DJe de 2/9/2024).

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONSTRUÇÃO DE IMÓVEL EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PROVA PERICIAL. NÃO CABIMENTO. DEFICIÊNCIA NA ARGUMENTAÇÃO. SÚMULA 283 /STF. DEMONSTRAÇÃO DO ATO ILÍCITO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. COMPETÊNCIA DO IBAMA. PODER DE POLÍCIA.

[...]

3. "O Superior Tribunal de Justiça, ao analisar a problemática relacionada à legitimidade de atuação do Ibama, consignou que, em se

tratando de proteção ambiental, inexistente competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas de salvaguarda, impondo-se um amplo aparato de fiscalização, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, do que decorre que a atividade fiscalizatória de condutas nocivas ao meio ambiente confere ao Ibama interesse jurídico suficiente para exercer seu poder-dever de polícia administrativa" (AREsp n. 1.423.613/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/9/2023, DJe de 15/9/2023).

4. Agravo interno não provido (AgInt no REsp n. 2.016.034/RN, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 10/6/2024, DJe de 13/6/2024).

PROCESSUAL CIVIL. NA ORIGEM. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS CAUSADOS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEGRADAÇÃO NAS PROXIMIDADES DA LAGOA DE CATU NO MUNICÍPIO DE AQUIRAZ-CE. DESCUMPRIMENTO DOS EMBARGOS. ATUAÇÃO INEFICAZ DE AUTARQUIA ESTADUAL (SEMACE). POSSÍVEL RISCO A BEM DA UNIÃO. TUTELA DO MEIO AMBIENTE. DEMANDA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO PARQUET. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM FEDERAL. CRITÉRIO. INTUITO PERSONAE. PRECEDENTES DO STJ. ANULAÇÃO DA SENTENÇA COM DETERMINAÇÃO DE RETORNO DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM PARA REGULAR PROCESSAMENTO E INSTRUÇÃO DO FEITO. NESTA CORTE, NEGOU-SE PROVIMENTO AO RECURSO. AGRAVO INTERNO. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

[...]

IV - A União alega sua ilegitimidade passiva, considerando não ser o ente responsável pelo poder de polícia ambiental em área urbana.

Entretanto, a pessoa jurídica de direito público tem legitimidade na ação que busca a responsabilidade pela degradação do meio ambiente, em razão da conduta omissiva quanto a seu dever de fiscalizá-lo.

Isso porque a própria Carta Magna, em seu art. 23, VI, é clara ao determinar a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na proteção do meio ambiente e no combate à poluição em qualquer de suas formas.

V - Na forma da jurisprudência do STJ, "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. 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 ambientais 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" (STJ, AgRg no REsp n. 1.417.023 /PR, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 25/8/2015). No mesmo sentido: STJ, REsp n. 1.560.916/AL, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 9/12/2016. AgInt no

REsp n. 1.484.933/CE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 29/3/2017) [...] (AgInt no REsp n. 1.867.401/SE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 29/11/2023).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL E MEIO AMBIENTE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FALÉSIA. COMPETÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. IBAMA. APLICAÇÃO PLENA DO CÓDIGO FLORESTAL À ÁREA URBANA. ART. 4º DA LEI 12.651/2012. DEVER DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. HISTÓRICO DA DEMANDA

[...]

2. O Tribunal *a quo* concluiu que, considerando que a recorrida possuía autorização do órgão municipal para a edificação, o Ibama careceria de competência para a aplicação de multa ambiental.

Entendeu, ainda, que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos de Tibau do Sul/RN dispensou corretamente a empresa recorrida de apresentar licença ambiental, pois o terreno estaria localizado em área urbana consolidada e, por isso, não se trataria de APP.

[...] COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO IBAMA

4. O STJ entende que o Ibama possui o dever-poder de fiscalizar e exercer poder de polícia diante de qualquer atividade que ponha em risco o meio ambiente, apesar de a competência para o licenciamento ser de outro órgão público. É que, à luz da legislação, inclusive da Lei Complementar 140/2011, a competência para licenciar não se confunde com a competência para fiscalizar. Precedentes: AgRg no REsp 711.405 /PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 15.5.2009; REsp 1.307.317/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 23.10.2013; REsp 1.560.916/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 9.12.2016; AgInt no REsp 1.484.933/CE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 29.3.2017; e AgInt no REsp 1.532.643/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 23.10.2017; REsp 1.802.031/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11.9.2020 [...] (REsp n. 1.646.016/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/5/2023, DJe de 28/6/2023).

PROCESSUAL CIVIL EXECUÇÃO FISCAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/15. INOCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE OFENSA A DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. ÓRGÃO ESTADUAL OMISSO NA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA. ATUAÇÃO DO IBAMA. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 07 /STJ. INCIDÊNCIA DA MULTA PREVISTA NO ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INADEQUADA AO CASO CONCRETO.

[...]

IV - Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização ambiental, mesmo que outorgante da licença, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque não se pode confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. Precedentes [...] (AgInt no REsp n. 2.037.941/RN, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 17/4/2023, DJe de 26/4/2023).

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INDEFERIMENTO DE PROVAS. CERCEAMENTO DE DEFESA. CONTROVÉRSIA SOBRE FATOS. SÚMULA 7/STJ. COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA A LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO. SÚMULA 83/STJ. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA PELA INFRAÇÃO AMBIENTAL ATESTADA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL QUE TERIA SIDO OBJETO DE INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. NÃO IMPUGNAÇÃO. SÚMULA 182 /STJ.

[...]

4. Distinguem-se competência de licenciamento e competência de fiscalização e repressão, inexistindo correlação automática e absoluta entre seus regimes jurídicos. Segundo a jurisprudência do STJ, atividades licenciadas ou autorizadas (irrelevante por quem) - bem como as não licenciadas ou autorizadas e as não licenciáveis ou autorizáveis - podem ser, simultaneamente, fiscalizadas e reprimidas por qualquer órgão ambiental, cabendo-lhe alçadas de atuação, além de outras, daí decorrentes, como interdição e punição [...] (AgInt no AREsp n. 1.898.752/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/4/2022, DJe de 30/6/2022).

No caso dos autos, até mesmo a Prefeitura Municipal de Fortaleza afirmou a ocorrência de danos ambientais (fl. 603), embora o acórdão tenha fundamentado a suficiência da atuação fiscalizatória do ente ambiental municipal (fl. 717).

Isso posto, dou provimento aos recursos especiais, para determinar o prosseguimento da ação.

Não sendo caso de má-fé, descabe a incidência de honorários de sucumbência em ação civil pública, inclusive a título recursal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**REsp 1.824.743 / CE
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2019/0194721-0

Número de Origem:

00023215920124058100 0003000011202017 23215920124058100 3000011202017 597022

Sessão Virtual de 22/05/2025 a 28/05/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

RECORRIDO : EBO EMPREENDIMENTOS LTDA

ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

ASSUNTO : DIREITO AMBIENTAL

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 22/05/2025 a 28/05/2025, por unanimidade, decidiu dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 28 de maio de 2025