



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 69666 - GO (2022/0277449-4)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **SWISS PARK BRASILIA INCORPORADORA LTDA**
ADVOGADOS : **LUCIANA BUZATTO PERES - SP239449**
 ÉRICO DE PINA CABRAL - GO011906
 THALITA FRESNEDA GOMES DE CASTRO - GO039616
RECORRIDO : **ESTADO DE GOIAS**
PROCURADOR : **ANTÔNIO GUIDO SIQUEIRA PRATTI - GO005556**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ÁREA SUPERIOR A 100 HECTARES. COMPETÊNCIA ESTADUAL. VEDAÇÃO AO FRACIONAMENTO DE EMPREENDIMENTOS. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. NÃO EXCLUSÃO DA MULTA. BOA-FÉ RECONHECIDA. PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. REDUÇÃO DO VALOR. CABIMENTO.

1. A área a qual figurará como parâmetro para definição do ente competente para licenciamento deve se guiar pelo reflexo do possível impacto ambiental no território, e não pelos limites exatos em que se operará o empreendimento.
2. Segundo a legislação estadual em discussão, a competência para o licenciamento ambiental deve ser definida considerando a totalidade do empreendimento e os impactos ambientais potenciais (o que atualmente encontra correspondência na LC n. 140/2011), conforme o que se extrai do art. 5º da Resolução CEMAm n. 8/2017 do estado de Goiás, que veda o fracionamento de obras para alterar a titularidade do licenciamento.
3. No caso, o loteamento, com mais de 100 hectares, atrai a competência estadual, ainda que o empreendimento efetivo seja menor.
4. O TAC firmado com o Ministério Público Estadual, conforme o art. 79-A, § 4º, da Lei nº 9.605/1998, não afasta multas anteriores, notadamente porque, na espécie, limitou-se à reparação de danos ambientais, sem tratar das consequências da ausência de licenciamento regular.
5. A fixação de sanções administrativas é discricionária, mas pode ser revista judicialmente em casos excepcionais, como

desproporção flagrante da sanção e necessidade de controle de legalidade.

6. Hipótese em que o controle de legalidade é necessário, pois a multa de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) foi baseada na avaliação equivocada da intencionalidade de burlar o licenciamento, embora houvesse fundada dúvida sobre a competência para licenciar e estivesse reconhecida a boa-fé da recorrente.

7. Redução da multa para R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), mantendo seu caráter punitivo e pedagógico.

8. Recurso ordinário parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 12 de março de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 69666 - GO (2022/0277449-4)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **SWISS PARK BRASILIA INCORPORADORA LTDA**
ADVOGADOS : **LUCIANA BUZATTO PERES - SP239449**
 : **ÉRICO DE PINA CABRAL - GO011906**
 : **THALITA FRESNEDA GOMES DE CASTRO - GO039616**
RECORRIDO : **ESTADO DE GOIAS**
PROCURADOR : **ANTÔNIO GUIDO SIQUEIRA PRATTI - GO005556**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ÁREA SUPERIOR A 100 HECTARES. COMPETÊNCIA ESTADUAL. VEDAÇÃO AO FRACIONAMENTO DE EMPREENDIMENTOS. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. NÃO EXCLUSÃO DA MULTA. BOA-FÉ RECONHECIDA. PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. REDUÇÃO DO VALOR. CABIMENTO.

1. A área a qual figurará como parâmetro para definição do ente competente para licenciamento deve se guiar pelo reflexo do possível impacto ambiental no território, e não pelos limites exatos em que se operará o empreendimento.
2. Segundo a legislação estadual em discussão, a competência para o licenciamento ambiental deve ser definida considerando a totalidade do empreendimento e os impactos ambientais potenciais (o que atualmente encontra correspondência na LC n. 140/2011), conforme o que se extrai do art. 5º da Resolução CEMAm n. 8/2017 do estado de Goiás, que veda o fracionamento de obras para alterar a titularidade do licenciamento.
3. No caso, o loteamento, com mais de 100 hectares, atrai a competência estadual, ainda que o empreendimento efetivo seja menor.
4. O TAC firmado com o Ministério Público Estadual, conforme o art. 79-A, § 4º, da Lei nº 9.605/1998, não afasta multas anteriores, notadamente porque, na espécie, limitou-se à reparação de danos ambientais, sem tratar das consequências da ausência de licenciamento regular.
5. A fixação de sanções administrativas é discricionária, mas pode ser revista judicialmente em casos excepcionais, como

desproporção flagrante da sanção e necessidade de controle de legalidade.

6. Hipótese em que o controle de legalidade é necessário, pois a multa de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) foi baseada na avaliação equivocada da intencionalidade de burlar o licenciamento, embora houvesse fundada dúvida sobre a competência para licenciar e estivesse reconhecida a boa-fé da recorrente.

7. Redução da multa para R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), mantendo seu caráter punitivo e pedagógico.

8. Recurso ordinário parcialmente provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário, interposto por SWISS PARK BRASÍLIA INCORPORADORA LTDA. com fundamento no art. 105, inciso II, “b”, da Constituição Federal contra o seguinte acórdão do Tribunal de Justiça de Goiás:

MANDADO DE SEGURANÇA. AUTO DE INFRAÇÃO E PENALIDADE POR IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO SEM PRÉVIA LICENÇA AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE PROVA CONSTITUÍDA E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRELIMINARES AFASTADAS. 1. Vindo com a petição inicial documentos suficientes para propiciar a plena verificação do direito afirmado, não se cogita em inadequação da via eleita por ausência de prova pré-constituída. AUTO DE INFRAÇÃO. RASURA QUE NÃO IMPEDIU A AUTUADA DE APRESENTAR DEFESA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NULIDADE INOCORRENTE. 2. A despeito da existência de pequena rasura no campo da informação pertinente às diligências a serem adotadas pelo autuado, é hígido o auto de infração que observa os requisitos elencados pelo art. 97 do Decreto nº 6.514,08, de modo a propiciar à empresa autuada o pleno exercício de defesa administrativa. Incidência do princípio *pas de nullité sans grief*. CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ÁREA SUPERIOR A 100 (CEM) HECTARES. IMPACTO LOCAL SUPERADO. COMPETÊNCIA ESTADUAL. VEDAÇÃO DE PARCELAMENTO DO EMPREENDIMENTO PARA FINS DE MODIFICAÇÃO DA COMPETÊNCIA LICENCIATÓRIA. 3. A competência para o licenciamento ambiental é orientada pelos critérios referentes à grandeza dos impactos, envolvendo a extensão e intensidade das consequências advindas do empreendimento. Precedente do STJ. 4. Se o empreendimento causa impacto ambiental restrito à área municipal, cabe a este conceder o licenciamento. Lado outro, se for capaz de causar significativo impacto, que ultrapasse o limite local, deve ser reconhecida a competência do ente estadual para emitir o devido licenciamento. 5. Na espécie, verificado que o loteamento “Parque do Distrito”, situado no Município de Cidade Ocidental/GO, possui área superior a 100 ha (cem hectares), resta afastado o impacto meramente local e, por conseguinte, a competência licenciatória do órgão municipal, nos termos do item 31.02 do Anexo Único da Resolução nº 02/2016 da CEM Am, em vigor à época dos fatos. 6. De acordo com o art. 5º da Resolução CEM Am nº 8, de 21/12/2017, “é vedado o parcelamento de obras, empreendimentos e atividades em suas respectivas tipologias com o objetivo de alterar, ainda que parcialmente, a titularidade do licenciamento ambiental”, sendo irrelevante, portanto, o fato de as obras de urbanização não abrangerem a totalidade da área do loteamento. MULTA. EXORBITÂNCIA NÃO EVIDENCIADA. PARÂMETROS LEGAIS OBSERVADOS. 7. Tendo sido a multa aplicada

dentro dos parâmetros estabelecidos pelo art. 66 da Lei nº 6.514/08, e com observância dos requisitos prescritos pelo art. 6º da Lei nº 9.605/98, não há que se falar em desproporcionalidade da sanção. CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUÇÃO. AFASTAMENTO DO OBRIGADO DE REPARAÇÃO DE DANOS. NÃO OCORRÊNCIA. 8. O art. 79-A, § 4º, da Lei nº 9.605/98, é expresso no sentido de que a celebração de Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta não impede a execução de eventuais multas aplicadas, em caso de descumprimento das obrigações pactuadas. SEGURANÇA DENEGADA. (e-STJ fls. 1192/1193)

A recorrente alega que o licenciamento ambiental para a área objeto da infração deveria ser de competência do Município de Cidade Ocidental, e não do Estado de Goiás, porque a área licenciada é inferior a 100 hectares, conforme os critérios legais estabelecidos pela Lei Complementar n. 140/2011 e pela Resolução n. 02/2016 da CEMAm.

Argumenta que a área objeto do licenciamento deve ser considerada de forma independente, mesmo que o empreendimento total ultrapasse os limites de 100 hectares. Afirma que todas as licenças necessárias para a área adquirida foram emitidas pelo Município, conforme legislação vigente.

Afirma, ainda, que foi celebrado e cumprido um termo de ajustamento de conduta (TAC) com o Ministério Público do Estado de Goiás, que, segundo entende, resolve qualquer pendência ambiental e elimina a imposição de penalidades adicionais.

A recorrente também questiona o valor da multa imposta (R\$ 600.000,00), alegando que é desproporcional e não fundamentada adequadamente, além de violar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade previstos na Constituição e na Lei n. 9.605/98.

Requer, finalmente, a anulação do auto de infração e da penalidade aplicada ou, subsidiariamente, a redução do valor da multa, invocando princípios de proporcionalidade e legalidade.

Em contrarrazões, o estado de Goiás alega, resumidamente, que: a) o recurso é intempestivo; b) deve ser aplicado ao caso a Súmula 7 do STJ; e c) o licenciamento obtido pela recorrente era irregular, e a multa foi fixada em valores adequados (e-STJ fls. 1265/1270).

Parecer do MPF pelo não provimento do recurso (e-STJ fls. 1293/1300).

É o relatório.

VOTO

Antecipo que o recurso será provido, apenas em relação ao valor da multa aplicada.

Inicialmente, afasto a alegação de intempestividade do recurso, na medida em que a parte recorrente demonstrou, no ato de interposição, o feriado local, que postergou o termo final para o dia 03/08/2022 (e-STJ fls. 1252/1254).

Rejeito, também, a pretensão da recorrida de aplicação da Súmula 7 do STJ, que incide nos recursos especiais, sendo que o caso é de recurso ordinário em mandado de segurança.

Superados esses obstáculos, esclareço que a controvérsia diz respeito à competência para o licenciamento ambiental, bem como à validade da penalidade pecuniária imposta e à sua proporção.

Quanto à competência para o licenciamento ambiental, observo que os autos revelam, de maneira inequívoca, que a área abrangida pelo loteamento "Parque do Distrito", na qual a recorrente implementou o empreendimento "Residencial Villa Suíça", possui dimensão superior a 100 hectares.

Tal conclusão é corroborada pelo próprio acórdão recorrido, que menciona a aprovação do loteamento pelo Decreto Municipal n. 330, de 16/11/1960, para uma área maior que 100 hectares, o que se confirma do exame do documento de e-STJ fl. 57.

A própria impetrante não nega a existência dessa aprovação, alegando, contudo, que as obras realizadas se deram em parcela menor da área total.

Dito isso, percebe-se, de um lado, que a parte recorrente não se insurge em relação à regra de que os licenciamentos de empreendimentos operados em áreas superiores a 100 hectares seriam de competência estadual; e, de outro ângulo, a SWISS PARK BRASÍLIA INCORPORADORA LTDA. compreende que essa regra geral não se aplicaria ao caso, porque, no seu entender, como o empreendimento em si estaria limitado à área inferior à do loteamento em que situada, atrairia a competência municipal para a emissão das licenças.

Acontece que a área a qual figurará como parâmetro para definição do ente competente para licenciamento deve se guiar pelo reflexo do possível impacto ambiental no território, e não pelos limites exatos da área em que se operara o empreendimento.

Conforme se colhe da decisão recorrida, a legislação ambiental local estabelece que a análise da competência para o licenciamento deve considerar o empreendimento como um todo, especialmente em situações que envolvam impactos ambientais potenciais em áreas amplas. É o que se extrai, inclusive, do art. 5º da Resolução CEMAm n. 8, de 21/12/2017, que veda o fracionamento de obras, empreendimentos e atividades com o objetivo de alterar a titularidade do licenciamento ambiental.

Esse dispositivo busca, a meu ver, evitar que o empreendimento seja artificialmente dividido para fugir da competência estadual ou federal, garantindo uma avaliação holística dos impactos ambientais. Assim, mesmo que a área efetivamente utilizada para obras seja inferior a 100 hectares, não se pode desconsiderar a totalidade do loteamento e os potenciais impactos associados à aprovação original, que superam aqueles limites de área (de 100 hectares).

Dito de outra maneira: a legislação ambiental local (no que também passou a ser o critério extraído da Lei Complementar n. 140/2011 – arts. 7º, XIV, “b”; 8º, XIV; 9º, XIV, “a” e 13) estabelece uma relação entre o órgão competente para o licenciamento e a proporção do impacto ambiental (que não se limita, necessariamente, apenas à área do empreendimento).

Nesse contexto, é imperioso reconhecer a competência estadual para o licenciamento ambiental do empreendimento. A indivisibilidade da análise de impacto ambiental é essencial para garantir a proteção efetiva do meio ambiente, especialmente em áreas urbanas que apresentam elevado potencial de degradação em razão de sua dimensão e natureza. Ainda que o órgão municipal tenha emitido licenças para as obras realizadas, tal circunstância não retira a irregularidade da ausência de autorização estadual.

A impetrante também argumenta que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público Estadual seria suficiente para afastar as sanções impostas. Contudo, esse argumento não se sustenta.

O TAC, nos termos do art. 79-A, § 4º, da Lei n. 9.605/1998, tem força de título executivo extrajudicial e destina-se a promover a reparação de eventuais danos ambientais e o cumprimento de medidas compensatórias. Todavia, de acordo com aquela norma expressa, sua celebração não impede a aplicação ou a execução de multas administrativas infligidas antes do protocolo do ajuste, como no caso.

Além do mais, é incontroverso que o TAC firmado pela recorrente versou apenas sobre aspectos relacionados à mitigação de possíveis danos ambientais, sem tratar de qualquer consequência jurídica relacionada à questão específica da ausência de licenciamento estadual (e-STJ fls. 264/289).

Ou seja, além do supracitado artigo, na espécie o termo de ajustamento de conduta nem sequer tratou da multa em si aplicada pela irregularidade do licenciamento, de modo que não há sobreposição de sanções.

Assim, a legalidade da multa imposta pela autoridade estadual permanece, por essa ótica, íntegra.

No que tange ao valor da multa aplicada, porém, entendo ser cabível a revisão.

Sei que, a rigor, deve-se prestar deferência à discricionariedade do Administrador ao fixar as sanções administrativas. Daí que apenas em casos excepcionais elas (as penalidades) devem ser revistas pelo Judiciário, o que pode acontecer, por exemplo, quando são flagrantemente desproporcionais e quando houver necessidade de realização de controle objetivo de legalidade.

Entendo que estamos diante da última hipótese (controle de legalidade).

Os documentos constantes nos autos indicam que um dos critérios (objetivos) utilizados para graduar a multa em R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) se deu em razão de qualificar o elemento subjetivo da conduta da recorrente como negativa.

Entretanto, a análise da prova documental do caso concreto não sustenta essa conclusão.

A recorrente obteve licenciamento em relação à autoridade municipal, com a presunção (afastada posteriormente) de validade administrativa que acompanha tais atos. Além disso, conforme se colhe dos autos, a própria autoridade

estadual, num primeiro momento, considerou adequado o licenciamento municipal (e-STJ fls. 199/205), somente modificando seu entendimento quando o feito passou pela segunda instância administrativa (e-STJ fls. 209/222).

Esses elementos indicam que havia fundada dúvida quanto à competência para o licenciamento, o que afasta a caracterização de má-fé ou dolo na conduta da recorrente.

Some-se a isso o fato de que a celebração do TAC, ainda que insuficiente para afastar a penalidade da multa, demonstra a intenção da recorrente de mitigar eventuais danos ambientais e regularizar sua situação, evidenciando sua boa-fé, que inclusive foi reconhecida pelo órgão ministerial estadual (e-STJ fls. 275/276)

Esse comportamento, pois, não pode ser ignorado na avaliação do elemento subjetivo e na dosimetria da sanção.

Diante desse panorama, entendo que a multa inicialmente fixada em R\$ 600.000,00 deve ser reduzida para R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). Esse valor mantém o caráter punitivo e educativo da penalidade, mas considera as peculiaridades do caso concreto, evitando sanção excessiva ou desproporcional.

Por todo o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso ordinário para reduzir a multa administrativa aplicada à recorrente para R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), que deverá ser acrescida dos mesmos encargos que incidiriam sobre o valor originário, mantendo-se os demais termos do acórdão recorrido.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2022/0277449-4

PROCESSO ELETRÔNICO

RMS 69.666 / GO

Números Origem: 527164097 52716409720198090164

PAUTA: 11/03/2025

JULGADO: 11/03/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS RODOLFO FONSECA TIGRE MAIA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SWISS PARK BRASILIA INCORPORADORA LTDA

ADVOGADOS : LUCIANA BUZATTO PERES - SP239449

ÉRICO DE PINA CABRAL - GO011906

ADVOGADA : THALITA FRESNEDA GOMES DE CASTRO - GO039616

RECORRIDO : ESTADO DE GOIAS

PROCURADOR : ANTÔNIO GUIDO SIQUEIRA PRATTI - GO005556

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Anulação de multa ambiental

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. THALITA FRESNEDA GOMES DE CASTRO, pela parte RECORRENTE: SWISS PARK BRASILIA INCORPORADORA LTDA

CERTIDÃO

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

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.