

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Embargo ambiental sem ilícito: quando a medida extrapola os limites legais

Tribunal: STJ | Processo: 08043955520144058400

embargo sem ilícito • ilícito ambiental • impossibilidade embargo

Parceria profissional

Você sabia que o escritório **Diovane Franco Advogados** possui um **sistema de parceria** para advogados e profissionais do agronegócio? Conte com a colaboração de um corpo técnico altamente especializado em Direito Ambiental, com atuação em embargos, autos de infração, licenciamento, desmatamento, CAR e regularização fundiária. O escritório atua em todo o Brasil, com sedes em Sinop/MT, Belém/PA, Brasília/DF, Novo Progresso/PA e Rio de Janeiro/RJ.

Fale conosco: contato@diovanefranco.com.br | diovanefranco.com.br

Texto da decisão

REsp 2256220/RN (2026/0033468-3) RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA RECORRIDO : ESTREITO AGROPECUÁRIA LTDA ADVOGADOS : WALTER GIUSEPPE ALCANTARA MANZI - PE012706 THIAGO JOSE MILET CAVALCANTI FERREIRA - PE028007 DECISÃO Trata-se de recurso especial interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA, com respaldo na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO assim ementado (e-STJ fls. 789/791): EMENTA : AMBIENTAL. APELAÇÃO DO PARTICULAR. SENTENÇA DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA. COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA LAVRAR AUTO DE INFRAÇÃO E EMBARGO/INTERDIÇÃO. APLICAÇÃO AO CASO DA LEI Nº 4.771/65, EM RESPEITO AO TEMPUS REGIT ACTUM . A DEFINIÇÃO DE APP DEPENDE DO NÍVEL MAIS ALTO DO RIO E DA SUA LARGURA. INEXISTÊNCIA DE DEMARCAÇÃO PELO IBAMA DA LARGURA DOS RIOS E DAS DISTÂNCIAS DO NÍVEL MAIS ALTO. IMPRESCINDIBILIDADE DO PROCEDIMENTO PARA GARANTIR LEGALIDADE E TRANSPARÊNCIA DO ATO. ILEGALIDADE DO EMBARGO/INTERDIÇÃO. REFORMA DA SENTENÇA. RECURSO PROVIDO. 1. Cuida-se de apelação interposta pelo particular contra sentença que julgou improcedente o pedido de declaração de ilegalidade do ato administrativo (Embargo/Interdição de nº 421966), expedido pelo IBAMA, em razão de vícios formais e de competência. 2. Alega a parte apelante que a) a sentença deve ser anulada, pois o juízo não se manifestou sobre o laudo pericial em sua completude; b) apenas na hipótese de inércia do órgão estatal (IDEMA) é que seria possível falar em lavratura do auto de infração pelo IBAMA; c) a área não se apresenta como APP; d) não há metodologia na identificação da área como APP; e e) há ilegalidade tanto na vigência da Lei nº 4.771/65 quanto na vigência da atual legislação (Lei nº 12.651/12). 3. Na origem, cuidou-se de ação ordinária ajuizada pelo particular em face do IBAMA. O autor desenvolve atividade

econômica relacionada com o plantio de cana de açúcar e de côco. De acordo com o IBAMA, na propriedade do autor existem seis polígonos de APP, em razão da existência dos Rios Guajú e Uriúna. Diante disso, o órgão ambiental lavrou em 2011 o Auto de Infração de nº 597898-D e o Termo de Embargo/Interdição de nº 421966. O autor ajuizou a presente ação objetivando que fosse declarada a ilegalidade do ato administrativo (notadamente do Embargo/Interdição de nº 421966), ao fundamento de que ele seria incompatível com a legislação vigente. 4. Inicialmente, não prospera a alegação de que a sentença não foi devidamente fundamentada. O entendimento consolidado do STJ é no sentido de que “o julgador não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos invocados pelas partes, quando tiver encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio” (AgInt no AREsp n. 1.583.683/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 3º Turma, julgado em 30/03/2020; REsp 1850309/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, 2º Turma, julgado em 04/05/2021). É dizer: cabe ao julgador decidir a questão de acordo com o livre convencimento motivado, utilizando-se de fatos, provas, precedentes e legislação que entender aplicável ao caso concreto, o que foi realizado pelo juízo a quo. 5. Compulsando os autos, observa-se que em 05/10/2011 foi lavrado pelo IBAMA o Auto de Infração de nº 597898-D em desfavor do particular, ora apelante. A descrição da infração foi a seguinte: “impedir a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em 36,89 há (trinta e seis hectares e oitenta e nove ares) de área de preservação permanente”, com previsão nos arts. 70 e 72, II e VII, da Lei 9.605/98; arts. 3º, II e VII, e 48 do Decreto 6.514/08; e art. 2º, “a”, da Lei 4.771/65 (p. 01 do id. 4058400.627718). 6. Também foi lavrado pelo IBAMA em 05/10/2011 o Termo de Embargo/Interdição de nº 421966, embargando toda e qualquer atividade do empreendimento (p. 02 do id. 4058400.627718). 7. Não há óbice ao fato de o IBAMA ter realizado a fiscalização ambiental, com a lavratura do Auto de Infração Ambiental de nº 597898-D e do Termo de Embargo/Interdição nº 421966. Como se sabe, nos termos do art. 23, VI, da Constituição de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios detêm competência comum para proteger o meio ambiente. Inclusive, de acordo com o STJ, 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 REsp 1373302/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, 2º Turma, Julgado em 11/06/2013). 8. Além disso, vem decidindo o STJ que em matéria ambiental deve prevalecer o princípio do tempus regit actum, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, mercê de retrocesso ambiental (REsp 1646193/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 12/05/2020). Desse modo, não deve o caso ser analisado sob a ótica da legislação ambiental vigente (Lei nº 12.651/12), mas sim sob o antigo regramento ambiental, vigente à época dos fatos: Lei nº 4.771/65. 9. Nesse contexto, nos moldes do art. 2º, “a”, da Lei nº 4.771/65, para se definir o que é área de preservação permanente (APP) deve se considerar o rio ou qualquer curso d’água desde o seu nível mais alto em faixa marginal. O aludido dispositivo também estabelece larguras mínimas que devem ser observadas para se definir que a área é de preservação permanente. Esses são os parâmetros que devem ser especificamente considerados para se solucionar o caso, tendo em vista que foram os previstos pela legislação vigente à época dos fatos. 10. No pertinente, o juízo de origem determinou a realização de perícia, que constatou o seguinte (id. 4058400.1578151): “a área identificada como APP pelo auto de infração e termo de embargo encontra-se a que distância do nível mais alto dos Rios Guajú e Uriúna? R: Prejudicado, após vistoria de campo e pesquisa nas mais diversas fontes não encontramos registro da distância do nível mais alto dos Rios Gaujú e Uriúna. Acrescento que não houve por parte do IBAMA a delimitação e demarcação em campo, da largura dos rios e nem tão pouco das distancias do nível mais alto dos Rios Guajú e Uriúna” (grifo nosso). E prosseguiu: “em relação à pergunta: se a faixa marginal de área de preservação permanente de cada um destes trechos teve a largura corretamente assinalada pelo IBAMA quando da lavratura do Auto de Infração nº 597.898 D nos termos do disposto na alínea ‘a’, art. 2º da Lei 4771.1965 (revogada e vigendo a época dos fatos)? R: Entende esse expert que a largura da faixa marginal de APP não foi corretamente assinada pelo IBAMA. Visto que não foram verificadas em campo dados para demarcação de tais faixas” (grifo nosso). 11. No caso presente, a partir das respostas do perito, conclui-se que, apesar de ter sido lavrado auto de infração e termo de embargo/interdição em desfavor do particular, o IBAMA não realizou nenhum procedimento formal de demarcação da faixa considerada como de preservação permanente. [...] Como não houve, viciado está o

ato fiscalizatório, impondo a reforma da sentença para declarar a ilegalidade do Embargo/Interdição de nº 421966. 12. Apelação a que se dá provimento. Inversão do ônus da sucumbência no que pertine ao objeto do presente recurso, de modo a considerar que o IBAMA, ora apelado, resultou integralmente vencido, sendo devedor de honorários à razão de 15% fixados na sentença. Os primeiros embargos de declaração foram novamente julgados e acolhidos, sem efeitos infringentes (e-STJ fls. 965/976): Já os novos embargos de declaração foram rejeitados (e-STJ fls. 999/1.009). Nas suas razões, o recorrente aponta violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil, dos arts. 2º da Lei n. 4.771/1965, dos arts. 97 e 98 do Decreto n. 6.514/2008 e dos arts. 373, I, 405 do CPC (e-STJ fls. 1.012/1.1021). Sustenta, preliminarmente, a existência de negativa de prestação jurisdicional, em virtude de o Tribunal de origem não ter se manifestado sobre a desnecessidade de demarcação da área de preservação permanente para a validade do auto de infração. Quanto ao mérito, afirma que o acórdão exigiu requisito não previsto em lei – demarcação física da área de preservação permanente –, contrariando o art. 2º da Lei n. 4.771/1965, e que o relatório de apuração de infração ambiental – RAIA – contém os elementos necessários da autuação. Defende, ainda, que houve indevida inversão do ônus da prova e desconSIDERAÇÃO da presunção de veracidade do auto de infração. Contrarrazões apresentadas às e-STJ fls. 1.029/1.039. Passo a decidir. De início, não merece acolhimento a pretensão de nulidade do julgado por negativa de prestação jurisdicional, porquanto, no acórdão impugnado, o Tribunal a quo apreciou fundamentadamente a controvérsia, apontando as razões de seu convencimento, contudo em sentido contrário à pretensão recursal, o que não se confunde com o vício apontado. A propósito: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. TEMA 1.199/STF. PRESENÇA DE DOLO E DO DANO. TIPICIDADE MANTIDA. DOSIMETRIA DAS PENAS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. PROVIMENTO NEGADO. 1. Inexiste a alegada violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC) porque a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, é o que se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado. 2. A superveniência da Lei 14.230/2021 não altera a tipicidade da conduta, porque o Tribunal de origem, no acórdão recorrido, reconheceu a presença de ato ímprobo previsto no art. 10 da Lei 8.429/1992, o dolo dos agentes e a lesão ao erário. 3. A revisão da dosimetria das penas encontra óbice na Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), salvo evidente desproporcionalidade, o que não se verifica neste caso. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 2044604/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 17/3/2025, DJEN de 21/3/2025.). No caso, o Tribunal Regional, ao reexaminar os embargos de declaração ali opostos por força de decisão anterior do STJ no REsp 2020066/RN, manifestou-se nos seguintes termos sobre a validade do auto de infração lavrado pelo IBAMA (e-STJ fls. 966/967): 1. Retornaram os autos do Superior Tribunal de Justiça, o qual, dando provimento ao recurso especial, anulou "o acórdão proferido no julgamento dos embargos de declaração, por violação do art. 1.022, II, do CPC/2015, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que reaprecie os embargos de declaração opostos pela autarquia/recorrente e sane o vício de integração ora identificado". 2. O Tribunal Superior consignou que é necessário exprimir juízo de valor sobre o argumento suscitado pelo IBAMA nos embargos de declaração, no sentido de que " a legislação de regência não exige a demarcação pelo IBAMA da área de preservação permanente, tampouco exige tal medida para a validade do auto de infração". 3. Na hipótese, o IBAMA, ora embargante, aduziu que " a legislação de regência não exige a demarcação pelo IBAMA da área de preservação permanente, tampouco exige tal medida para a validade do auto de infração. [...] No caso em tela, o auto de infração discutido é acompanhado de Relatório de Apuração de Infração Administrativa Ambiental RAIA nº 597898/2011 onde constam todos os elementos relevantes da autuação". 4. Inicialmente, pontua-se que o caso foi analisado sob a ótica da Lei nº 4.771/1965, vigente à época dos fatos. De conseguinte, a Quarta Turma disse que "nos moldes do art. 2º, 'a', da Lei nº 4.771/1965, para se definir o que é área de preservação permanente (APP) deve se considerar o rio ou qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal. O aludido dispositivo também estabelece larguras mínimas que devem ser observadas para se definir que a área é de preservação permanente. Esses são os parâmetros que

devem ser especificamente considerados para se solucionar o caso, tendo em vista que foram os previstos pela legislação vigente à época dos fatos". 5. Nesse contexto, a prova pericial produzida nos presentes autos deixou assente que " após vistoria de campo e pesquisa nas mais diversas fontes não encontramos registro da distância do nível mais alto dos Rios Guajú e Uriúna. Acrescento que não houve por parte do IBAMA a delimitação e demarcação em " campo da largura dos rios e nem tão pouco das distâncias do nível mais alto dos Rios Guajú e Uriúna (quesito 'c'); " não encontramos nos autos os dados colhidos em pesquisa de campo por parte do IBAMA, bem como também não encontramos informações de que os dados pesquisados foram tratados e " (quesito '5'); " analisados por sistema eletrônico de informação geográfica não foram observados nos autos estudos que detalhasse a topografia do terreno (modelo digital do terreno - MDT) de modo que " (quesito '8'); " pudesse verificar o curso regular dos rios Guajú e Uriúna por parte do IBAMA não foram observados no auto de embargo/interdição lavrado em 05 de outubro de 2011 de nº 421966, a metodologia utilizada na imagem de satélite para identificação da extensão, largura e trajeto dos rios Guajú e Uriúna, desde as respectivas nascentes, para que não houvesse conflitos com os dados existentes " em campo, por parte do IBAMA (quesito '9') (Id. 4058400.1578151). 6. Ainda, o perito concluiu que, com base no art. 2º, 'a', da Lei nº 4.771/1965, " a largura da faixa marginal de APP não foi corretamente assinalada pelo IBAMA. Visto que não foram verificadas em campo dados para demarcação de tais faixas ". Reforçou: "entende este expert que as áreas indicadas no auto de infração não foram corretamente assinaladas pelo IBAMA, visto que as mesmas não foram demarcadas em campo. Ficando portanto, difícil para este expert atender ao esclarecimento requerido pelo Procurador Federal do Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, por não ter como localizar o ponto inicial de cada faixa de APP nos trechos autuados pelo órgão fiscalizador " (Id. 4058400.1655000). 7. A partir de tais considerações, tem-se que o acórdão embargado não considerou que a demarcação pelo IBAMA se configura como critério de validade do auto de infração, mas apenas se manifestou pela necessidade de critérios objetivos, concretos e sindicáveis que subsidiem a conclusão pela existência de APP - o que se justifica por sua própria natureza, já que impõe restrições aos particulares. 8. Quer dizer, considerando os elementos de prova apresentados nos autos, não é possível inferir, concretamente, que o IBAMA adotou critérios técnicos razoáveis e objetivos para a identificação da área como de preservação permanente, sobretudo ao ponderar a manifestação do perito do Juízo, órgão imparcial e equidistante dos interesses das partes. 9. Sendo assim, buscou-se tão somente aplicar a previsão legal em seus estritos termos (art. 2º, 'a', da Lei nº 4.771/1965), destacando-se, ainda, a importância de que, para que seja imposto ônus ao particular, faz-se necessário garantir a legalidade e a transparência do ato administrativo. 10. Ante o exposto, em observância à determinação do Superior Tribunal de Justiça, embargos de declaração conhecidos e providos, para sanar a omissão retromencionada, porém, sem atribuição de efeitos infringentes. Assim, ainda que a parte recorrente considere insubsistente ou incorreta a fundamentação utilizada pelo Tribunal nos julgamentos realizados, não há necessariamente ausência de manifestação. Não há como confundir o resultado desfavorável ao litigante com a falta de fundamentação, motivo pelo qual não se constata violação dos preceitos apontados. No mérito, os autos tratam de ação proposta por particular contra o IBAMA, em que se questiona a validade de auto de infração pela identificação na propriedade do réu de "6 (seis) polígonos como Áreas de Preservação Permanente - APP, na região dos Rios Guajú e Uriúna, com a imputação da prática do ilícito tipificado no art. 48 do Decreto Federal n. 6.514/1998." (e-STJ fl. 656). O Regional reformou a sentença de improcedência do pedido, por constatar vício formal no ato administrativo, consistente na realização de procedimento formal de demarcação da faixa considerada como de preservação permanente, conforme exigido pela Lei n. 4.771/1965, consoante sinalizado pelo perito judicial (e-STJ fls. 790/791). Acerca da presunção de veracidade do ato administrativo e da imposição do ônus da prova para a parte autora, assim se manifestou o Regional ao apreciar os segundos embargos de declaração ali opostos (e-STJ fl. 1.000): 2. Como é sabido, os atos administrativos gozam de presunção de veracidade, no entanto, isso não significa um valor absoluto, já que se qualifica como presunção juris tantum. Nesse sentido, elucida Maria Sylvia Zanella di Pietro: "a parte que propôs a ação deverá, em princípio, provar que os fatos em que se fundamenta a sua pretensão são verdadeiros; porém isto não libera a Administração de provar a sua verdade" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020). 3. Diante desse panorama, o acórdão explicitou, de maneira suficiente, as

razões pela qual entendeu pela insubsistência, na espécie, do auto de infração. Consta do acórdão embargado que "considerando os elementos de prova apresentados nos autos, não é possível inferir, concretamente, que o IBAMA adotou critérios técnicos razoáveis e objetivos para a identificação da área como de preservação permanente, sobretudo ao ponderar a manifestação do perito do Juízo, órgão imparcial e equidistante dos interesses das partes". 4. Além disso, foi consignado pela Quarta Turma que se buscou " tão somente aplicar a previsão legal em seus estritos termos (art. 2º, 'a', da Lei nº 4.771/1965), destacando-se, ainda, a importância de que, para que seja imposto ônus ao particular, faz-se necessário garantir a legalidade e a transparência do ato administrativo". Nesse cenário, discordar do acórdão recorrido para entender que estão presentes os requisitos de validade do auto de infração impugnado na ação, nos moldes defendidos na peça recursal, não depende de simples análise do critério de valoração da prova, mas do reexame dos elementos de convicção postos no processo, notadamente a prova pericial produzida, providência incompatível com a via estreita do recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ. Nesse sentido: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDIFICAÇÃO IRREGULAR LOCALIZADA NO PARQUE NACIONAL DE BRASÍLIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDAMENTO AUTÔNOMO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADO. VERBETE SUMULAR 283/STF. LAUDO PERICIAL QUE APONTA A INSERÇÃO DO IMÓVEL DENTRO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO ANTES DA NOVA DEMARCAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI N. 11.285/2006. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS. INCABÍVEL. ENUNCIADO 619/STJ. 1. Afasta-se a alegada ofensa ao art. 1.022 do CPC, na medida em que a Corte de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional. 2. O recurso especial não impugnou fundamento basilar que ampara o acórdão recorrido, esbarrando, pois, no obstáculo da Súmula 283/STF, que assim dispõe: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles." 3. A alteração das premissas adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ. 4. Inafastável a conclusão de que o acórdão proferido pela instância ordinária está em sintonia com a iterativa jurisprudência deste Sodalício, consubstanciada na Súmula n. 619 ("A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. "). 5. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp 1904509/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 3/6/2024, DJe de 6/6/2024.). Ante o exposto, com base no art. 255, § 4º, I e II, do RISTJ, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial e, nessa extensão, NEGÓ-LHE PROVIMENTO. Caso exista nos autos prévia fixação de honorários sucumbenciais pelas instâncias de origem, majoro, em desfavor da parte recorrente, em 10% (dez por cento) o valor já arbitrado (na origem), nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, observados, se aplicáveis, os limites percentuais previstos nos §§ 2º e 3º do referido dispositivo, bem como os termos do art. 98, § 3º, do mesmo diploma legal. Publique-se. Intimem-se. Relator GURGEL DE FARIA

Leia o artigo completo com análise especializada no site

 **Fale com o escritório**

Tire suas dúvidas com nossa equipe especializada em Direito Ambiental.

WhatsApp: (66) 99955-5402

Sinop/MT • Belém/PA • Brasília/DF • Novo Progresso/PA • Rio de Janeiro/RJ

Documento gerado a partir de publicação oficial. A reprodução é permitida desde que citada a fonte.