

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

IBAMA e órgão estadual autuando o mesmo fato: bis in idem

Tribunal: STJ | Processo: REsp 1697782

dupla autuação IBAMA órgão estadual bis in idem ambiental • LC 140 competência licenciamento fiscalização duplicidade • duplicidade de auto de infração mesmo fato ambiental

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

DECISÃO Trata-se de agravo interno interposto por C. ENGENHARIA S.A. contra decisão que dera provimento ao recurso especial interposto pelo IBAMA, restabelecendo a validade da infração administrativa ambiental por ele aplicada. Com razão a parte agravante, motivo pelo qual passo à nova análise do recurso especial. Na origem, C. Engenharia S.A. ajuizou ação contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA objetivando a nulidade do Auto de Infração n. 471490-D, relativo à construção sem licenciamento em praia localizada no Condomínio Laguna/Marechal Deodoro Alagoas, alegando a autora, que fora autuada, também, pelo IMA/AL, no que teria havido verdadeiro bis in idem na aplicação das penalidades. A sentença julgou o pedido procedente (fls. 1.423-1.427), decisão mantida, em grau recursal, pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos termos assim ementados (fl. 1.489): Administrativo e Ambiental. Nulidade do auto de infração 471790-D do IBAMA. Art. 17, LC 140/2011. Impossibilidade da mesma conduta causadora de danos ao meio ambiente ser punida em diferentes esferas da Federação. Precedentes da 4ª Turma. Honorários advocatícios. Prevalência do princípio da causalidade. Apelo improvido. Ainda inconformado, sem opor declaratórios, o IBAMA interpôs recurso especial, alegando a violação dos arts. 76 da Lei n. 9.605/1998 e do art. 6º, §1º, da LINDB, em razão de ter sido aplicado do art. 17 da LC n. 140/2011, inexistente à época da lavratura de sua autuação fiscal. É o relatório. Decido. De início, é esta a letra do acórdão recorrido, transcrita no que interessa à espécie: A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. Ainda sobre a competência, o artigo 23 da Constituição e a legislação federal como um todo apontam como dever de todos os entes integrantes do SISNAMA a fiscalização de descumprimento das normas ambientais e o impedimento de degradações ambientais indevidas, fornecendo-lhes instrumentos adequados para a prevenção e a repressão de eventuais infrações contra a ordem ambiental Por sua vez, a

Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, veio a conceituar o licenciamento ambiental como "procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso" (art. 1º, inc. I). O licenciamento ambiental constitui, portanto, típico exercício do poder de polícia ambiental, em seu viés preventivo. Mas, a LC 140/2011 em seu artigo 17 define a competência fiscalizatória em matéria ambiental: "Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. § 1o Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia. § 2o Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis. § 3o O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput". Desta feita, a lei, portanto, apenas mudou a sistematiza vigente até então, com amparo no art. 76 da Lei 9.605/98, segundo o qual "o pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência". Ou seja, agora o critério não é simplesmente supletivo, mas objetivo, tomando-se como base a competência licenciatória. No caso concreto, a sentença assim se pronunciou a respeito da duplicidade de autos lavrados em virtude da mesma infração: No presente caso, observa-se que existem dois autos de infração lavrados em virtude da mesma infração, um pelo IBAMA (em 26/12/2007) e um pelo IMA (em 7/4/2008). Vejam-se as descrições das infrações: Auto de infração lavrado pelo IBAMA: "Construiu barramar sem licenciamento na praia localizada no Condomínio Laguna/Marechal Deodoro-AL". Auto de infração lavrado pelo IMA: "Construção de muro de contenção sem autorização/licença do órgão ambiental. Construção em unidade de conservação - APA de Santa Rita; interação em APP - margem lagunar". Assim, conforme exposto acima, o poder de polícia deve ser exercido por um só órgão integrante do SISNAMA, não podendo a mesma conduta causadora de danos ao meio ambiente ser punida em diferentes esferas da Federação, especialmente em obediência ao princípio federativo, constitucionalmente garantido. Neste mesmo sentido, voto assim ementados: (...) Por sua vez, o recorrente, com fundamento no art. 105, III, a e c, da Constituição Federal, alega a violação dos arts. 76 da Lei n. 9.605/1998 e 6º, § 1º, da LINDB, em razão de ter sido aplicado o art. 17 da LC n. 140/2011, inexistente à época da lavratura de sua autuação fiscal. E prossegue: "o acórdão, ora recorrido incorreu em erro in judicando, pois negou vigência art. 76 da Lei 9.605/98 vigente ao tempo da Autuação Fiscal do IBAMA, lavrado em 26/12/2007, aplicando, concessa vênua, de forma equivocada e retroativa os ditames do artigo 17 da LC 140/2011 para anular a autuação fiscal da autarquia federal ambiental, visto que vigora na hipótese o brocardo latino "tempus regit actum", sendo portanto, pleno valido e eficaz a autuação do IBAMA, não havendo que se falar em nulidade ou bis in idem na autuação fiscal posterior do órgão licenciador local, pois se houve invalidade é da autuação fiscal do órgão estadual lavrado posteriormente em 7/04/2008". Diante desse contexto, a pretensão não merece prosperar. De fato, o Tribunal de origem não se manifestou acerca da tese recursal vinculada aos dispositivos ditos violados, qual seja, a de que a legislação invocada pela parte autora e também a utilizada pelas instâncias ordinárias, quanto à validade multa ambiental aplicada pelo SISNAMA, não se aplica ao caso, tendo em conta que a Lei Complementar 140/2011, e seu art. 17, entraram em vigor em 12/12/2011 (data da publicação), já o auto de infração (AI n.º 471790-D) fora lavrado em 26/12/2007, ou seja, antes da entrada em vigor do referido ato normativo. Por essa razão, à falta do indispensável prequestionamento, não pode ser conhecido o Recurso Especial, incidindo, por analogia, o teor da Súmula 282 do STF ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão

recorrida, a questão federal suscitada"). A propósito: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESERVA DE VAGAS. AVALIAÇÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. VIA INADEQUADA À IMPUGNAÇÃO. DEFICIÊNCIA RECURSAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DIVERGÊNCIA NÃO COMPROVADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 283/STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. I - Na origem, trata-se de mandado de segurança objetivando a concessão de segurança para anulação/suspensão do ato que determinou o cancelamento de matrícula e garantir à promovente o direito de permanência no curso graduação. Na sentença, foi concedida a segurança, declarando, por conseguinte, a nulidade da avaliação de heteroidentificação e de seus efeitos, em relação à impetrante. No Tribunal a quo, a sentença foi reformada. (..) V - Lado outro, por simples cotejo entre as razões do recurso especial e os fundamentos do acórdão recorrido, observa-se que a tese recursal, contida no art. 50, III, da Lei n. 9.784/1999, nem sequer implicitamente foi apreciada pelo Tribunal de origem, não obstante terem sido opostos embargos de declaração, para tal fim. VI - Por essa razão, à falta do indispensável prequestionamento, não pode ser conhecido o recurso especial, no ponto, incidindo o teor da Súmula n. 211 do STJ ("inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição dos embargos declaratórios, não foi apreciado pelo Tribunal a quo"). Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.172.051/SP, relator Ministro Ricardo Villas Vôas Cueva, Terceira Turma, DJe de 23/3/2018). (..) X - Agravo interno improvido. (AgInt no REsp n. 2.113.842/CE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 27/5/2024, DJe de 29/5/2024.) TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ICMS/DIFAL. TESE RECURSAL NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULAS 282/STF E 356/STF. LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. CONFLITO ENTRE LEI LOCAL E LEI COMPLEMENTAR FEDERAL. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA STF. 1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ. 2. Inadmissível recurso especial por ausência de prequestionamento da tese recursal vinculada, a respeito da qual nem sequer houve a oposição de embargos de declaração. Incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF. (..) 6. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp n. 2.365.898/ES, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.) Como se não bastasse, no caso, o Tribunal de origem, diante do quadro fático dos autos, consignou que, "No presente caso, observa-se que existem dois autos de infração lavrados em virtude da mesma infração, um pelo IBAMA (em 26/12/2007) e um pelo IMA (em 7/4/2008). Vejam-se as descrições das infrações: Auto de infração lavrado pelo IBAMA: "Construiu barramar sem licenciamento na praia localizada no Condomínio Laguna/Marechal Deodoro-AL". Auto de infração lavrado pelo IMA: "Construção de muro de contenção sem autorização/licença do órgão ambiental. Construção em unidade de conservação - APA de Santa Rita; interação em APP - margem lagunar". Assim, conforme exposto acima, o poder de polícia deve ser exercido por um só órgão integrante do SISNAMA, não podendo a mesma conduta causadora de danos ao meio ambiente ser punida em diferentes esferas da Federação, especialmente em obediência ao princípio federativo, constitucionalmente garantido" (fl. 1.487). Diante desse cenário, rever a compreensão firmada é pretensão inviável na via recursal eleita, ante o óbice da Súmula 7 do STJ. Outrossim, e por amor ao debate, traz-se à baila que o próprio IBAMA já havia reconhecido, por meio da sua Orientação Jurídica Normativa nº 49/2013, que, havendo duplicidade de autuações, caberá prevalência da fiscalização realizada pelo órgão licenciador, entendendo, ainda, que a autuação do órgão fiscalizador supletivo só é admissível na hipótese de omissão do órgão licenciador. Diante do exposto, em juízo de retratação, não conheço do recurso especial, majorado os honorários advocatícios sucumbenciais em 1% (um por cento) sobre o valor fixado na origem (art. 85, § 11, do CPC). Publique-se. Intimem-se. EMENTA

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

Diovane Franco Advogados • OAB/MT 29.530 • diovanefranco.com.br
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.