

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Multiplicidade institucional e embargo ambiental

Tribunal: STJ | Processo: REsp 1789200

competência embargo ambiental • IBAMA ICMBio • multiplicidade institucional 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 recurso especial manejado por Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais renováveis - IBAMA, com fundamento no art. 105, III, a, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado (fls. 806/815): Ambiental. Administrativo. Processual civil. IBAMA. Autuação de empreendimento de salina. Embargo e Multa. Competência do IBAMA para autuar. Reconhecimento. Degradação de Área de Preservação Ambiental. Pretensão de nulidade do auto de infração e do Embargo à atividade extrativista. 1. O particular objetiva a nulidade da multa e do embargo incidente sobre imóvel denominado de Salina Remanso, impostos pelo IBAMA. 2. Comprovação nos autos: a) que no período de operação da salina pelo ora apelante - 2008 a 2011, o dano ambiental já se encontrava consolidado conforme parecer técnico n. 02/2012-Nugém/Ibama/RN; e b) que a impetrante apresentou Licença de Operação de Regularização, n 2010-039238/TEC/LRO-0153) do IDEMA. 3. Em sede do AGTR 127973 -RN, rejeitei por sustar o embargo da área questionada, exatamente sob o fundamento da existência da mencionada licença. 4. O fato da licença ambiental ter sido expedida por órgão estadual, não exclui a competência do IBAMA para "proteger o meio ambiente e combater a poluição" em qualquer de suas formas", nos termos do art. 23, VI, da Constituição Federal, como é o caso. 5. Auto de Infração regular, com a identificação do ato infracional motivação da penalidade - Lei Federal n. 9.605/98, Dec. Federal n 6.514/2008 e, Resolução CONAMA 303/2002. 7. O Relatório de Vistoria Técnica do IBAMA, o Auto de Infração e o Laudo pericial, dão conta de que uma parcela do empreendimento encontra-se encravado em área de preservação permanente. 8. Necessidade de regularização da licença pelo IDEMA, tendo em vista que o empreendimento está tendo sua atividade prejudicada devido a falha da própria Administração, mormente quando existe a possibilidade de recuperação da área, segundo informou o próprio vistor do IBAMA. 9. Considerando as atenuantes: a licença do IDEMA e a pré-existência da degradação da referida APP, bem como a necessidade de que a sanção a ser imposta seja revestida de razoabilidade e proporcionalidade, afasto o embargo e a multa impostos. 10. Determinação de que o ora apelante apresente, no prazo de 60 dias, um PRAD - Plano de Recuperação de Área degradada - referente ao imóvel em

questão. 11. Apelação parcialmente provida. Opostos embargos declaratórios, foram rejeitados (fls. 842/849). A parte recorrente aponta violação dos arts. 7º do Código Florestal, e 14, §1º, da Lei 6.938/81. Sustenta, em suma, a legalidade do embargo e infração lavrados haja vistaser "completamente irrelevante que haja licença ambiental expedida (indevidamente) e que haja ou não boa fé da parte dos réus: o empreendimento é ilícito e não pode permanecer onde está, sendo necessária a sua remoção para a restituição ao status quo ante em termos de reparação ambiental" (fls. 855/872). O Ministério Público Federal, na condição de fiscal da lei, opinou pelo provimento do recurso especial (fls. 888/891). É O RELATÓRIO. SEGUE A FUNDAMENTAÇÃO. A irresignação evidentemente procede, como bem salientou o parquet federal. Observe-se excerto do acórdão questionado (fls. 810/811): Vencida tal preliminar, impende avaliar se o auto de infração está dentro da legalidade, e, assim ocorrendo, verificar o quantum da multa aplicada. Sob o ponto de vista formal, não há qualquer reparo a ser feito no referido instrumento de autuação. O auto de infração contém todos os elementos necessários à identificação do ato infracional e a motivação da penalidade - Lei Federal n. 9.605/98, Dec. Federal n 6.514/2008 e, Resolução CONAMA 303/2002. Agora, é de vital importância, em se tratando de questões ligadas ao meio ambiente, que o julgador adote uma visão sistêmica de modo a verificar se a penalidade aplicada é legal, razoável e proporcional. Primeiramente, não resta dúvida, a partir das provas dos autos - em especial o Relatório de Vistoria Técnica do IBAMA, o Auto de Infração e o Laudo pericial -- que uma parcela do empreendimento encontra-se, insofismavelmente, encravado em área de preservação permanente. Ocorre, todavia, que a atividade salineira já existia na área em questão muito antes da aquisição do imóvel pelo ora apelante. Há, portanto, alguns aspectos viscerais a serem considerados. a) O fato do autor estar amparado por licença concedida pelo IDEMA - órgão ambiental estadual competente para tal fim (Licença de Operação de Regularização n. 2010-0392381TEC/LRO-0153); ainda que supostamente irregular; b) o fato de que no período de operação da salina pelo ora apelante - 2008 a 2011, o dano ambiental já se encontrava consolidado - conforme parecer técnico n. 02/2012-Nugem/lbama/RN; e c) a gravidade da infração e as possibilidades de reparação. Se é fato que a perícia constatou que o empreendimento está localizado em área de manguezal, às margens de rio; também é certo que o poder público foi omissor por deixar tal ocupação irregular por vários anos, já que a salina em comento existe desde 1984. Assim, em que pese a afirmação do IBAMA de que a licença do IDEMA foi concedida ao arrepio da Lei, o que se vê aqui é a necessidade de regularização de tal licença por parte do referido IDEMA; o particular não deve ser penalizado indistintamente. Assim, entendo que o embargo imposto, realmente, deve ser sustado, posto que ainda que se considere a primazia do interesse público, e ainda mais, a preservação do meio ambiente, não se pode descurar de que existe um empreendimento que está sendo prejudicado pelo embargo em função de falha da própria Administração, ainda mais quando existe a possibilidade de recuperação da área, segundo informou o próprio vistor do IBAMA. Vale salientar que o próprio IBAMA havia pleiteado a sustação do processo a fim de aguardar o diagnóstico de um grupo de trabalho instituído juntamente com o IDEMA, com a finalidade de obter uma solução homogênea para a questão da recuperação dos danos ambientais das salinas no ecossistema estuário do Rio Apodi-Mossoró. Assim, entendo que, embora reconheça a regularidade formal do auto de infração, já que é clara a competência do IBAMA, houve o dano e há clara tipificação deste, existem fortes atenuantes - a licença do IDEMA e a pré-existência da invasão da APP, as qual impõem o afastamento tanto do embargo quanto da multa. Como se vê, o acórdão repetida e expressamente confirmou tanto a irregularidade do empreendimento analisado em comento, o qual está parcialmente assentado em área de preservação ambiental permanente (manguezal), bem como o dano ambiental daí causado. Não fosse bastante, o tribunal de origem ainda ratificou que havia perpetuação da atividade irregular desde o ano de 1984. Apesar disso, o acórdão considerou que a existência de licença ambiental concedida pelo órgão estadual - carecedora de "regularização" - e o total lapso da Administração no caso criariam "atenuantes" de efeitos absolutórios, haja vista que seriam capazes de desaparecer com a ilicitude flagrante. Como bem dito pelo MPF, "não há razoabilidade em afastar integralmente as sanções administrativas" em razão de "meras atenuantes". E asseverou também (fl. 890): A propósito, se o empreendimento está localizado em Área de Preservação Permanente - consoante admitido pelo acórdão - é cediço que a licença expedida pelo IDEMA/RN é nula de pleno direito pois flagrantemente ilegal. Dessarte, a licença não poderia ser considerada como "atenuante" e, muito menos, como excludente de ilicitude. Destaca-se ainda, que o fato

de o desmatamento ter ocorrido antes da chegada do recorrido ao local não o exime da responsabilidade ambiental, porquanto a obrigação pela reparação dos danos ambientais é propter rem; ou seja, acompanha o bem. Verifica-se, logo, que o tribunal regional, ao fim e ao cabo, aplicou a teoria do dano ambiental consumado para expressamente afastar até mesmo o termo de infração lavrado pelo IBAMA, como se a inofismável ilegalidade, diferentemente das feridas ao bioma maculado, pudesse meramente convalescer pelo transcurso dos anos. Nessa toada, a jurisprudência do STJ é firme em repudiar tal ideário, inclusive com entendimento jásumulado (verbete 623/STJ), determinando a proteção e a reparação integral do meio ambiente. Observe-se os precedentes, com grifos inclusos: PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. DANO AO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÃO. NATUREZA PROPTER REM. IMÓVEL ADQUIRIDO EM HASTA PÚBLICA. ARREMATANTE. RESPONSABILIDADE. RECONHECIMENTO. 1. Há ausência de prequestionamento da tese suscitada no recurso especial, a atrair a aplicação da Súmula 211 do STJ, quando o Tribunal de origem não emite juízo de valor sobre a tese relacionada ao dispositivo de lei supostamente violado, mesmo após opostos embargos de declaração. 2. Não se configura o prequestionamento ficto do art. 1.025 do CPC/2015 se a parte recorrente não indica ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 no recurso especial, conforme exigido pela jurisprudência desta Corte de Justiça. 3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, pacificada no verbete da Súmula 623 desta Corte, reconhece que a responsabilidade civil por danos ambientais adere à propriedade, como obrigação propter rem, sendo possível cobrar do atual proprietário do bem sua reparação, independentemente de ter sido ele o causador do dano. 4. Caso em que a Corte Regional manteve decisão que, em cumprimento de sentença, determinou a averbação na matrícula do imóvel adquirido em hasta pública da obrigação de recuperação dos danos ambientais fixados no título judicial. 5. Entendeu que a existência de boa-fé no ato de arrematação não afasta a responsabilidade do novo proprietário do imóvel, em razão da natureza propter rem das obrigações decorrentes de danos ambientais, expressa no art. 2º, § 2º, do no Código Florestal, verbis: "as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural." 6. O aresto recorrido espelha o entendimento há muito firmado no Superior Tribunal de Justiça de que a obrigação de recompor a degradação ambiental transmite-se ao novo titular da propriedade, dada a sua natureza propter rem, "independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexo causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio." (REsp 1.179.316/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Primeira Turma, julgado em 15/06/2010, DJe 29/06/2010). 7. A conformidade do acórdão recorrido com a jurisprudência desta Corte Superior atrai o óbice estampado na Súmula 83 do STJ, o que inviabiliza o conhecimento do recurso especial pelas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional. 8. Agravo interno desprovido. (AgInt no REsp n. 1.869.374/PR, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 4/10/2021, DJe de 19/10/2021.) PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONTRA DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DESTA CORTE SUPERIOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL. IMPRESCRITIBILIDADE. NATUREZA PROPTER REM DA OBRIGAÇÃO. SÚMULA 623/STJ. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 283/STF. AGRAVO INTERNO DO PARTICULAR A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (..) 2. Conforme o entendimento desta Corte Superior, referendado pelo STF, é imprescritível a reparação do dano ambiental em espaços especialmente protegidos, em razão da natureza permanente da lesão. Julgados: RE 654.833/AC, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe 29.4.2020; REsp. 1.081.257/SP, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 13.6.2018; REsp. 1.644.195/SC, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 8.5.2017. 3. Não procede a tese de ilegitimidade passiva, uma vez que, nos termos da Súmula 623/STJ, as obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. (..) 6. Agravo Interno do Particular a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 1.540.341/PA, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 15/6/2020, DJe de 17/6/2020.) PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DANO PERMANENTE. FATO CONSUMADO. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO. OMISSÃO NO ATO DE FISCALIZAR. 1. A responsabilidade da União foi afirmada por sua omissão no ato de fiscalizar, não por ato comissivo. 2. A alegação de inexistência de dever fiscalizatório por tratar-se de competência municipal foi analisada nos autos do recurso especial da própria

União. Descabe a tentativa de se transpor ao presente agravo os argumentos ali já enfrentados. 3. É inadmissível a aplicação da teoria do fato consumado em matéria ambiental. Os danos ambientais já experimentados são passíveis de reparação por obrigação de fazer e de pagar. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp n. 1.532.345/SC, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 5/10/2021, DJe de 28/10/2021.) AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA DE DANO AMBIENTAL. IMPRESCRITIBILIDADE. RE 654.833/AC - REPERCUSSÃO GERAL. NATUREZA "PROPTER REM" DA OBRIGAÇÃO. LEGITIMIDADE DOS ATUAIS PROPRIETÁRIOS. SÚMULA 623/STJ. DENUNCIAÇÃO DA LIDE DE EVENTUAIS CORRESPONSÁVEIS. CARÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. 1. "É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental" (RE 654.833/AC, rel. Ministro Alexandre de Moraes). 2.As obrigações ambientais possuem natureza "propter rem",sendo admissível cobrá-las tanto do proprietário ou do possuidor atual, quanto dos anteriores, à escolha do credor. Inteligência da Súmula 623/STJ. 3.Não cumpre o requisito do prequestionamento o recurso especial para salvaguardar a higidez de norma de direito federal não examinada pela origem, ainda mais quando inexistente a prévia oposição de embargos declaratórios. Súmulas 282 e 356, do Supremo Tribunal Federal. 4.Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento. (AREsp n. 1.791.545/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 11/5/2021, DJe de 24/5/2021.) Inexistindo qualquer fundamento legal e jurisprudencial apto a afastar a regularidade/legalidade - expressamente ratificada pelo acórdão, ressalte-se do auto de infração e do termo de embargo lavrados pelo IBAMA, e estando presentes os vários lastros normativos e pretorianos indicados alhures a reafirmar a obrigação propter rem de reparar ambientalmente o dano e de repelir qualquer edificação em área de preservação permanente, é forçosa a reforma do julgamento arguido, soerguendo-se a sentença que assim entendeu e julgou improcedente a ação na origem. ANTE O EXPOSTO, conheço do recurso especial e dou-lhe provimento, para restabelecer a sentença primeva integralmente. Publique-se.

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.