

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.318.398 - SP (2023/0059964-2)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
INTERES. : **MARGARIDA PEDAGI GIRIO - ESPÓLIO**
REPR. POR : **RAUL JOSE SILVA GIRIO - INVENTARIANTE**
ADVOGADO : **ROBERTO THOMPSON VAZ GUIMARÃES - SP145747**
INTERES. : **UNIÃO**
INTERES. : **ESTADO DE SÃO PAULO**

EMENTA

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

Superior Tribunal de Justiça

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, por unanimidade, dar provimento ao agravo interno para acolher em parte o apelo especial do IBAMA, 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, 13 de agosto de 2024

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 2.318.398 / SP

Número Registro: 2023/0059964-2

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

00091515620044036102 200261020116728 200261020118610 200261020118634 200461020091303
200461020091315 200461020091327 200461020091479 200461020091480 200461020091509 200461020091510
200461020091522 200461020091534 20046102009156 200461020091595 200461020091601 200461020091637
20046102091613 200561020083281 91515620044036102

Sessão Virtual de 16/04/2024 a 22/04/2024

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

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

AGRAVANTE : MARGARIDA PEDAGI GIRIO - ESPÓLIO

REPR. POR : RAUL JOSE SILVA GIRIO - INVENTARIANTE

ADVOGADO : ROBERTO THOMPSON VAZ GUIMARÃES - SP145747

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

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

INTERES. : UNIÃO

INTERES. : ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO : DIREITO AMBIENTAL - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

AGRAVO INTERNO

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

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

INTERES. : MARGARIDA PEDAGI GIRIO - ESPÓLIO

REPR. POR : RAUL JOSE SILVA GIRIO - INVENTARIANTE

ADVOGADO : ROBERTO THOMPSON VAZ GUIMARÃES - SP145747

INTERES. : UNIÃO

INTERES. : ESTADO DE SÃO PAULO

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta em 22/04/2024.

Brasília, 23 de abril de 2024

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0059964-2 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no
AREsp 2.318.398 /
SP

Números Origem: 00091515620044036102 200261020116728 200261020118610
200261020118634 200461020091303 200461020091315 200461020091327
200461020091479 200461020091480 200461020091509 200461020091510
200461020091522 200461020091534 20046102009156 200461020091595
200461020091601 200461020091637 20046102091613 200561020083281
91515620044036102

PAUTA: 21/05/2024

JULGADO: 21/05/2024

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA SOARES CAMELO CORDIOLI

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
AGRAVANTE : MARGARIDA PEDAGI GIRIO - ESPÓLIO
REPR. POR : RAUL JOSE SILVA GIRIO - INVENTARIANTE
ADVOGADO : ROBERTO THOMPSON VAZ GUIMARÃES - SP145747
AGRAVADO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Área de Preservação Permanente

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : MARGARIDA PEDAGI GIRIO - ESPÓLIO
REPR. POR : RAUL JOSE SILVA GIRIO - INVENTARIANTE
ADVOGADO : ROBERTO THOMPSON VAZ GUIMARÃES - SP145747
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : ESTADO DE SÃO PAULO

CERTIDÃO

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

Após debates, pediu vista regimental o Sr. Ministro Relator. Aguardam os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa.

C3225 10048@ 2023/0059964-2 - AREsp 2318398 Petição : 2024/0014887-3 (AgInt)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2318398 - SP (2023/0059964-2)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : MARGARIDA PEDAGI GIRIO - ESPÓLIO
REPR. POR : RAUL JOSE SILVA GIRIO - INVENTARIANTE
ADVOGADO : ROBERTO THOMPSON VAZ GUIMARÃES - SP145747
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

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.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA contra decisão de minha lavra em que conheci do agravo para conhecer em parte do recurso especial, em razão da ausência de ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, e da incidência da Súmula 83 do STJ.

Após afirmar, preliminarmente, que deixa de recorrer em relação à nulidade do acórdão por negativa de prestação jurisdicional, o IBAMA se insurge contra a aplicação da Súmula 83 do STJ, sob o argumento de que "[a] questão jurídica posta para reexame do Egrégio STJ diz respeito à possibilidade de se imputar ao ente público responsabilidade específica para exercer a fiscalização no âmbito estrito do licenciamento ambiental. Portanto, não se trata de fiscalização genérica e abstrata, decorrente do poder de polícia administrativo em geral, a que alude a jurisprudência citada por Vossa Excelência. Em momento algum, o IBAMA abre mão ou tenta se esquivar de dever legal

ou constitucional de fiscalizar eventuais transgressões contra o meio ambiente (em sentido geral)."

Assevera, assim, que é do ente estadual a atribuição legal de licenciamento da área citada no aresto recorrido (e-STJ fls. 1.320/1.325).

Impugnação do MPF (e-STJ fls. 1.331/1.334).

É o relatório.

VOTO

Em novo exame do apelo raro, provocado pelo presente recurso, entendo assistir razão em parte à autarquia federal.

Os autos tratam de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, ratificada pelo Ministério Público Federal, em desfavor de particular por dano ambiental decorrente de construção irregular em área de preservação permanente (margem do Rio Mogi-Guaçu).

O sentenciante acolheu a pretensão formulada e determinou ao IBAMA, que ingressou no feito como assistente autoral, "acompanhar todo o processo de reflorestamento e recuperação da área, inclusive para eventual constatação daquelas em que a recomposição já tenha se operado." (e-STJ fl. 493).

O IBAMA recorreu aduzindo sua ilegitimidade para fiscalizar a recomposição ambiental e defendeu ser a questão de competência do órgão estadual.

O Tribunal Federal rejeitou sua alegação, na compreensão de que a "competência do estado membro não exclui a competência comum de outros órgãos e entidades da União de realizar a fiscalização dos empreendimentos causadores de danos ambientais, devendo existir a cooperação entre os entes com vistas à proteção do meio ambiente." (e-STJ fl. 838).

Em seu apelo especial, o IBAMA defendeu sua ilegitimidade passiva para fiscalizar a área, fundado, entre outros, na contrariedade do disposto no art. 17 da Lei Complementar n. 140/11, com base nos seguintes argumentos (e-STJ fls. 1.027/1.028):

Já no que tange à fiscalização ambiental, por seu turno, o art. 17, caput, da mesma Lei Complementar n. 140 estabelece que é pela fiscalização ambiental o ente federativo com competência primariamente responsável para licenciamento ambiental. Referida norma se encontra vazada nos seguintes

termos:

“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.”

Ora, na espécie, o licenciamento ou autorização nas hipóteses cabíveis para ocupação nas áreas, consoante a Lei Complementar n. 140 (art. 8º, XIV e XVI), o novo Código Florestal (art. 7º, 8º e 26) e a Resolução CONAMA n. 369 (art. 4º, § 1º), competem ao Estado-membro, assim como a fiscalização das autorizações e como, por óbvio, a fiscalização das ocupações quando não autorizadas, por força do disposto no art. 17 da LC 140.

Referido art. 17 estabeleceu o princípio de que o ente com competência abstrata de licenciamento/autorização é aquele com competência primária para fiscalizar o respectivo campo temático sujeito à sua gestão/autorização ("princípio do licenciador-primeiro fiscalizador").

Essa fiscalização pelo ente federativo primordialmente competente inclui a fiscalização das atividades e empreendimentos por ele autorizados, e também a fiscalização das atividades e empreendimentos realizados ao arripio de sua autorização, ou, ainda, em hipóteses não autorizadas pela lei ou pelo ente. Trata-se, precisamente, do problema que envolve os conhecidos “ranchos” em beira de rios, reservatórios e represas no interior do Estado de São Paulo.

Em realidade, a questão da competência ambiental, conforme já dito, se resolve com base na Lei Complementar n. 140, a qual, ao efetivamente prestigiar o princípio federalista, entregou aos Estados-membros (os componentes fundamentais que se reúnem "em Federação") uma gama sensível de atribuições de licenciamento e fiscalização ambiental (inclusive a competência residual em matéria de autorização e licenciamento ambiental - art. 8º, XIV), e definiu que o ente competente para o licenciamento (no caso, o Estado-membro) é aquele primariamente responsável pela fiscalização ambiental/exercício de poder de polícia no respectivo campo (art. 17).

É contra o Estado-membro que o Ministério Público deveria, em tese, manejar sua pretensão à atividade fiscalizatória.

Assim, resta patente a ilegitimidade passiva do IBAMA para a demanda de origem, por não se tratar de hipótese de atribuição administrativa do órgão ambiental federal (arts. 7º e 17 da LC 140/2011), seja para o controle, seja para o licenciamento, seja para a autorização, seja para a fiscalização (em termos primários) ambiental.

Acerca do tema, fiz empregar a Súmula 83 do STJ na decisão agravada, firmado na jurisprudência desta Corte, no sentido de que, à luz do princípio do federalismo cooperativo ambiental consolidado na Lei Complementar n. 140/2011, a tutela ambiental "pode - e deve - ser exercido por todos os entes da Federação, pois trata de competência comum, prevista constitucionalmente." (REsp 1.892.659/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 15/3/2022, DJe de 30/3/2022).

De fato, de há muito, este Tribunal tem compreendido que "[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 AREsp 739.253/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda

turma, julgado em 3/9/2015, DJe 14/9/2015).

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

Acerca da distinção entre o poder de licenciar e de fiscalizar em matéria ambiental, cito o julgado a seguir:

AMBIENTAL. ZONA COSTEIRA. ATIVIDADE DEGRADADORA DO MEIO AMBIENTE. DISTINÇÃO ENTRE PODER DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E PODER DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. PROTOCOLO DE PEDIDO OU DE REQUERIMENTO DE LICENÇA AMBIENTAL. ALEGAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL TÁCITA. COMPETÊNCIA DO IBAMA. ARTS. 2º, 9º, IV, E 10 DA LEI 6.938/1981. ART. 17 DA LEI 140/2011. ART. 6º DA LEI 7.661/1988. ART. 70 DA LEI 9.605/1998. REVISÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS CONCRETAS DA INFRAÇÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Na origem, trata-se de Ação Ordinária ajuizada pela CMN Engenharia Ltda. contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, com o objetivo de declarar a nulidade de auto de infração administrativa lavrado pela autarquia, afastando-se, em consequência, a multa imposta. Segundo o acórdão recorrido, a empresa construiu, sem licença ambiental, seis unidades habitacionais no Condomínio Porto Ciel, no município de Angra dos Reis. As instâncias ordinárias confirmaram o parcelamento e desmembramento do solo, bem como a implantação e a ampliação de empreendimento imobiliário sem prévio licenciamento ambiental.

2. Nos termos dos arts. 9º, IV, e 10 da Lei 6.938/1981, exigem licenciamento ambiental - cujo resultado formal é a expedição, ou não, de autorização ou licença - tanto atividade como construção, instalação, funcionamento e ampliação de empreendimento efetiva ou potencialmente degradadores do meio ambiente. Prática ilícito administrativo, civil e penal quem atua sem licença ou autorização ambiental, ou desrespeita condição ou obrigação da emitida.

3. Sem fiscalização independente, íntegra, universal, metódica, preventiva, eficaz e respeitada pelos infratores em potencial, o Direito Ambiental e as normas que o compõem nunca passarão de figuras retóricas que, em vez de realmente defenderem os bens ambientais constitucionalmente reconhecidos e garantidos, se prestam quando muito a enganar os beneficiários da legislação com promessas ilusórias e correlatas expectativas de amparo autêntico. Em tal conjuntura de omissão, inércia e descuido com a fiscalização, transmuda-se proteção em encenação estatal, típica do Estado Teatral, e, no seu rastro, revela-se um "Direito Ambiental de mentirinha". Por isso, a Lei 6.938/1981 incluiu a "fiscalização do uso dos recursos ambientais" no receituário fundamental e estruturante que delimita e viabiliza a Política Nacional do Meio Ambiente (art. 2º, III). Logo, querer limitar, corroer ou fragilizar a função pública fiscalizatória dos órgãos ambientais equivale a arrancar os olhos e as mãos do guardião dos direitos de todos e das gerações futuras.

4. O dever-poder de licenciamento e o dever-poder de fiscalização não se confundem, embora ambos integrem a esfera do chamado poder de polícia ambiental (rectius, dever-poder de implementação). Pacífico o entendimento do STJ 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. Tal orientação jurisprudencial coaduna-se com o espírito da Lei Complementar 140/2011, editada após a lavratura do auto impugnado, e o arcabouço constitucional de organização e funcionamento do Poder Público no terreno ambiental.

5. Consoante a Lei Complementar 140/2011, "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" (art. 17, grifos acrescentados). Assim, o enxugamento de competências do dispositivo em questão incide apenas e tão somente em situação de existência de regular e prévia licença ou autorização ambiental. E, ainda assim, conforme o caso, pois, primeiro, por óbvio descabe a órgão ou nível da federação, ao licenciar sem competência, barrar ou obstaculizar de ricochete a competência de fiscalização legítima de outrem; e, segundo, a concentração orgânica da ação licenciadora e fiscalizadora restringe-se a infrações que decorram, de maneira direta, dos deveres e exigências da licença ou autorização antecedentemente expedida.

6. Incompatível com os princípios de regência do Estado de Direito Ambiental vigente no Brasil a possibilidade de licença ou autorização tácita, automática ou por protocolo, derivada de omissão da Administração Pública em deferir ou não o pleito do empreendedor.

No nosso ordenamento, o silêncio administrativo perante simples protocolo do pedido, gera - até manifestação expressa em sentido contrário - presunção iuris et de iure (absoluta) de não licenciamento ambiental. E qualquer norma que estabeleça o contrário sofrerá de grave e incontornável anomalia constitucional, pois inverte a ordem lógica e temporal da licença, que deve ser sempre prévia, sob pena de perder por completo sua legitimidade ética, sentido prático e valor preventivo. Em síntese, o vácuo administrativo não corresponde a deferimento, pois nada cria e nada consente ou valida. A morosidade do administrador corrige-se com os instrumentos legalmente previstos, tanto disciplinares como de improbidade administrativa, jamais punindo o inocente, ou seja, o favorecido pelo licenciamento, a coletividade presente e futura.

7. O Tribunal de origem manteve a sentença de improcedência, concluindo, à luz das provas dos autos: "Como se viu nada abala a legalidade da atuação do Ibama. A autora estava em funcionamento, sem a referida licença ambiental. Isso é o quanto basta para justificar a imposição da multa. Nem é necessário apontar a ocorrência de dano ambiental, ou danos à saúde humana, ou mortandade de animais, ou destruição efetiva da flora".

8. Não se demonstrou, no caso concreto, exorbitância alguma, quer quanto à competência, quer quanto à penalidade aplicada, quer finalmente quanto ao valor da multa fixado nas instâncias ordinárias. Considerando a fundamentação adotada pelo Tribunal a quo, o acórdão recorrido, relativamente às circunstâncias da infração, somente poderia ser modificado mediante reexame do conjunto de fatos e provas dos autos, vedado em Recurso Especial pela Súmula 7 do STJ.

9. Recurso Especial não provido.

(REsp 1.728.334/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/6/2018, DJe de 5/12/2018.) (Grifos acrescentados).

Ocorre que há questão relevante superveniente ao julgado impugnado a ser considerada.

É que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.757, ao examinar o tema da competência comum em matéria ambiental (Federalismo cooperativo), trouxe ao disposto no art. 17, § 3º, da LC n. 140/2011 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" (Relatora ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2022, DJe 17/3/2023).

Eis o disposto no citado preceito legal:

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.

§ 3 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**.

Assim, de acordo com o art. 17, § 3º, da LC n. 140/2011, 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.

Nessa diretriz, há de ser reconhecida a competência primária do órgão estadual para acompanhar o processo de recomposição e recuperação da área, sendo supletiva a atuação do IBAMA, na forma do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.757.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao agravo interno para acolher parcialmente o recurso especial do IBAMA e reconhecer a competência prioritária do órgão estadual para fiscalizar a recomposição da área, devendo a atuação da autarquia recorrente ocorrer de modo supletivo, na forma do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.757.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0059964-2 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no AREsp 2.318.398 / SP

Números Origem: 00091515620044036102 200261020116728 200261020118610
200261020118634 200461020091303 200461020091315 200461020091327
200461020091479 200461020091480 200461020091509 200461020091510
200461020091522 200461020091534 20046102009156 200461020091595
200461020091601 200461020091637 20046102091613 200561020083281
91515620044036102

PAUTA: 13/08/2024

JULGADO: 13/08/2024

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

AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
AGRAVANTE : MARGARIDA PEDAGI GIRIO - ESPÓLIO
REPR. POR : RAUL JOSE SILVA GIRIO - INVENTARIANTE
ADVOGADO : ROBERTO THOMPSON VAZ GUIMARÃES - SP145747
AGRAVADO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Área de Preservação Permanente

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : MARGARIDA PEDAGI GIRIO - ESPÓLIO
REPR. POR : RAUL JOSE SILVA GIRIO - INVENTARIANTE
ADVOGADO : ROBERTO THOMPSON VAZ GUIMARÃES - SP145747
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : ESTADO DE SÃO PAULO

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, a PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao agravo interno para acolher em parte o apelo especial do IBAMA, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves,

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2023/0059964-2 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no
AREsp 2.318.398 /
SP

Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.