

RECURSO ESPECIAL Nº 1.610.858 - GO (2016/0171527-0)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE : **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**
RECORRIDO : **CHARLES FERREIRA DE ALMEIDA**
ADVOGADO : **MIRIAN RIBEIRO RODRIGUES DE MELLO GONÇALVES E OUTRO(S) - DF017956**

DECISÃO

Trata-se de Recurso Especial, interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, com fundamento na alínea **a** do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado:

"AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA JURISDICIONAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 129, III). ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. APELAÇÃO. PREJUDICIALIDADE.

I - Nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, são funções institucionais do Ministério Público, dentre outras, 'promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos'.

II - Em se tratando de ação civil pública, ajuizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em que se busca a proteção do meio ambiente, como no caso, não dispõe a referida autarquia de legitimidade ativa ad causam, ante a não recepção, pelo Texto Constitucional em vigor, das disposições do art. 5º, inciso IV, da Lei nº. 7.347/85, no particular.

III - Processo extinto, de ofício, sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, VI, e respectivo parágrafo 3º, do CPC. Apelação prejudicada" (fl. 653e).

O acórdão em questão foi objeto de Embargos de Declaração, os quais

restaram rejeitados (fls. 693/704e).

A parte recorrente, nas razões do Recurso Especial, alega violação aos arts. 3º, 6º, 46 a 49, 165, 262, 267, VI, 480, 481, **caput** e parágrafo único e 482, § 3º, 458, caput, II, 535, I e II; arts. 1º, I, 5º, VI, §§ 1º e 2º, 21 da Lei nº 7.347/85; art. 2º da Lei 11.448/2007; art. 2º da Lei 7.735/89; art. 6º, IV, da Lei 6.938/81; arts. 81, I, II e III, 82, III, da Lei 8.078/90.

Para tanto, sustenta (a) nulidade da decisão em razão da ofensa à cláusula de reserva de plenário; (b) deficiência na fundamentação, porquanto "não apresentou um único dispositivo legal ou constitucional para dizer que - como foi dito quando da votação -, seria necessário que a lei de criação da autarquia trouxesse a "competência específica" para propositura de ACP. A Constituição Federal ou lei alguma jamais fizeram tal exigência às entidades autárquicas" (fl. 748e); (c) "o IBAMA possui legitimidade ativa para propositura de Ação Civil Pública Ambiental" (fl. 748e).

Requer o provimento do Recurso Especial, "para apreciação, pelo órgão colegiado competente daquele Tribunal, da constitucionalidade de todos os dispositivos legais que versam sobre legitimidade ativa do IBAMA mencionados nesta peça recursal", "se ultrapassado o pedido anterior, preliminarmente, anular o julgamento dos embargos de declaração do IBAMA, proferido pelo Tribunal a quo, para que sejam novamente julgados, no âmbito do Egrégio Tribunal Regional Federal da Primeira Região, com expresse pronunciamento sobre as contradições, omissões e obscuridades apontadas neste recurso, podendo conferir-lhes efeitos infringentes, reconhecendo a legitimidade ativa desta Autarquia Federal, para, dando seguimento ao feito, julgar o recurso apresentado contra a sentença de primeira instância"; e, "para que reconheça-se a legitimidade ativa do IBAMA para propositura de Ação Civil Pública Ambiental, como no caso concreto, determinando-se o regular processamento do feito, com retorno do mesmo ao Tribunal a quo, para julgar o recurso apresentado contra a sentença de primeira instância, ou outra tramitação que se entender cabível seja determinada" (fls. 761/762e).

Decorrido **in albis** o prazo para contrarrazões (fl. 765e), admitiu-se o Recurso Especial na origem (fls. 766/767e).

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 783/789e, manifestou-se pelo provimento do Recurso Especial.

A insurgência não comporta conhecimento.

Em relação ao art. 535 do CPC/73, deve-se ressaltar que o acórdão recorrido não incorreu em qualquer vício, uma vez que o voto condutor do julgado apreciou, fundamentadamente, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida pela parte recorrente.

Vale ressaltar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao

interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 408.492/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/10/2013; STJ, AgRg no AREsp 406.332/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/11/2013; STJ, AgRg no REsp 1360762/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/09/2013.

A Corte de origem asseverou que "não merece êxito a alegação de violação à cláusula de reserva de plenário, tendo em vista que o Acórdão embargado não se sustenta em suposta inconstitucionalidade da norma inscrita no inciso V da Lei nº 7.347/85, mas sim, na ausência de norma específica, legitimando o IBAMA a propor ação civil pública em matéria ambiental, com descrição objetiva da sua atuação" (fl. 697e).

Desse modo, da análise da fundamentação do acórdão recorrido, conclui-se que não houve declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais suscitados, tampouco o afastamento destes, mas tão somente a interpretação do direito infraconstitucional aplicável à espécie, de modo que não há que se falar em violação à cláusula de reserva de plenário, prevista no art. 97 da Constituição Federal, e muito menos à Súmula Vinculante 10, do Supremo Tribunal Federal.

Neste sentido, o seguinte aresto:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONCESSÃO DE CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO DEFINITIVA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. EXPEDIÇÃO. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. NÃO APLICAÇÃO DO ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DO STJ.

1. A jurisprudência desta Corte entende ser possível a expedição de Carteira Nacional de Habilitação definitiva a motorista que cometa infração administrativa, como o ocorrido no presente caso. Precedentes: AgRg no AREsp 267.624/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 25/04/2013; AgRg no AREsp 262.219/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 18/02/2013; AgRg no REsp 1.231.072/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 14/05/2012; Resp 980.851/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/08/2009.

2. **Considerando que não houve declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais suscitados, tampouco o afastamento destes, mas tão somente a interpretação do direito infraconstitucional aplicável à espécie, não há que se falar em violação à cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da Constituição Federal e muito menos à Súmula Vinculante n. 10 do STF.** Nesse sentido: AgRg no Ag 1.424.283/PA, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe

05/03/2012; AgRg no REsp 1.231.072/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 14/05/2012; AgRg no AREsp 262.219/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 18/02/2013.

3. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 544.004/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 29/09/2014).

Quanto à controvérsia relativa à legitimidade do IBAMA, extrai-se do acórdão recorrido:

"Assim posta a questão, não resta a menor dúvida quanto à competência institucional do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para executar essa política nacional do meio ambiente, seja na implementação de medidas protetivas (precautivas ou repressivas) e atuar, ainda que supletivamente, no licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras.

Essa competência institucional, contudo, não confere à referida autarquia legitimidade para a propositura de ação civil pública, para buscar, na esfera judicial, a defesa do meio ambiente.

A referida autarquia, como já dito, é o órgão responsável pela gestão e execução da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, encontrando-se as suas finalidades previstas no art. 2º da Lei nº. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, assim definidas:

(...)

Da leitura dos dispositivos legais em referência, verifica-se que, dentre as funções institucionais da referida autarquia, não se encontra arrolada a legitimidade para o ajuizamento de ação judicial, visando o resguardo do meio ambiente.

Com efeito, em que pesem as disposições constantes do art. 5º, inciso IV, da Lei nº. 7.347/85, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil conferiu tal incumbência ao douto Ministério Público, na determinação de que 'são funções institucionais do Ministério Público: (...) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos' (CF, art. 129, inciso III) - grifei.

Vê-se, assim, que, em se tratando de proteção ambiental, como no caso, a legitimidade para a propositura da respectiva ação civil pública é do douto Ministério Público, no exercício de

suas funções institucionais, não sendo recepcionado, no particular, o mencionado dispositivo legal, que é anterior ao Texto Constitucional em vigor.

Registre-se, de logo, que não se trata, de tolher o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA do exercício de suas funções institucionais. Constatando a referida autarquia, no exercício regular dessas funções, a ocorrência de eventual ameaça ou real agressão ao meio ambiente, deverá adotar as providências necessárias, junto ao Ministério Público, a quem a nossa Carta Magna confiou a sua defesa perante o Judiciário, visando a adoção das medidas judiciais cabíveis, para fins de supressão e reparação do dano ambiental.

Há de ver-se, ainda, que, na espécie, também não se aplicam as disposições dos arts. 81, I, II e III, 82, III, da Lei n.º. 8.078, de 11/09/1990 (Código de Defesa do Consumidor), tendo em vista que as ações coletivas, ali referidas, destinam-se à defesa de interesses ou direitos difusos, coletivos ou de interesses ou direitos individuais homogêneos dos consumidores em geral, os quais não se confundem com a proteção do meio ambiente.

Assim posta a questão, afigura-se manifesta, na espécie, a ilegitimidade ativa *ad causam* da autarquia suplicante, que, por se tratar de matéria de ordem pública, pode ser conhecida, até mesmo de ofício, em qualquer tempo e grau de jurisdição, do que resulta a extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, inciso VI, e respectivo § 3º, do CPC" (fls. 647/648e).

No julgamento dos Embargos de Declaração, ficou consignado que "a ausência de legitimidade ativa *ad causam* do IBAMA não afastaria a possibilidade jurídica de ser chamado a integrar a relação processual, como litisconsorte necessário ou ingressar nas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal, na condição de assistente simples" (fl. 697e).

Desse modo, não obstante o recorrente aponte ofensa à lei federal para fundamentar seu inconformismo, verifica-se que o Tribunal de origem decidiu a causa com base em fundamentação eminentemente constitucional – de que a Constituição Federal teria reservado ao Ministério Público a competência institucional e a legitimidade ordinária para o ajuizamento de ação civil em defesa do meio ambiente –, de modo que é inviável a apreciação da matéria em Recurso Especial.

Assim, "não cabe a esta Corte, em recurso especial, o exame de matéria constitucional, cuja competência é reservada ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso III, da Carta Magna" (STJ, AgRg no AREsp 470.765/RS, Rel. Ministro

HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2014).

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I e II, do RISTJ, **conheço parcialmente** do Recurso Especial, e, nessa parte, **nego-lhe provimento**.

Deixo de majorar os honorários advocatícios, tendo em vista que o Recurso Especial foi interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73, tal como dispõe o Enunciado Administrativo 7/STJ ("Somente nos recursos interpostos contra decisão publicada a partir de 18 de março de 2016, será possível o arbitramento de honorários sucumbenciais recursais, na forma do art. 85, § 11, do novo CPC").

I.

Brasília (DF), 29 de novembro de 2019.

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora