

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1860492 - PR (2020/0025851-9)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES

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

AGRAVADO : BUNGE ALIMENTOS S/A

ADVOGADO : FÁBIO KORENBLUM - PR068743

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. MULTA POR INFRAÇÃO AMBIENTAL. NULIDADE DA ATUAÇÃO. CONTROVÉRSIA QUE EXIGE ANÁLISE DE RESOLUÇÕES. ATOS NORMATIVOS NÃO INSERIDOS NO CONCEITO DE LEI FEDERAL. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra **decisum** publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Embargos opostos à Execução Fiscal, ajuizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA, para cobrança de multa por infração ambiental, referente ao funcionamento de atividade potencialmente poluidora sem a devida licença ambiental. O Tribunal de origem reformou a sentença, para o fim de desconstituir o crédito em razão da nulidade da autuação e, conseqüentemente, extinguir a execução fiscal.

III. Segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "o apelo nobre não constitui via adequada para análise de ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão 'lei federal', constante da alínea 'a' do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal" (STJ, REsp 1.613.147/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/09/2016).

IV. No caso, não obstante a apontada violação a dispositivo de lei federal, a controvérsia também foi dirimida a partir da análise das Resoluções 31/98 da SEMA e 237 do CONAMA – diplomas normativos que não se inserem no conceito de lei federal –, fugindo, assim, da hipótese constitucional de cabimento deste recurso.

V. O entendimento firmado pelo Tribunal **a quo** – no sentido de que "a obrigação de obter licença ambiental surgiu quando a pessoa jurídica já se

encontrava em operação, não havendo nada nos autos a indicar a inércia do administrado em regularizar a sua situação" – não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, sob pena de ofensa ao comando inscrito na Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ.

VI. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 10 de maio de 2021 (Data do Julgamento)

Ministra Assusete Magalhães
Relatora

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.860.492 - PR (2020/0025851-9)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo interno, interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, em 26/04/2020, contra decisão de minha lavra, publicada em 13/02/2019, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Recurso Especial, interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

'EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA POR INFRAÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE PRÉVIA ADVERTÊNCIA.

Nos casos em que seja possível a correção de irregularidades constatadas em ação fiscalizatória, a multa simples somente tem lugar quando, devidamente advertido, o agente, por negligência ou dolo, 'deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha' (art. 72, § 3º, I, da Lei nº 9.605, de 1998)' (fl. 1.497e).

O acórdão em questão foi objeto de Embargos de Declaração (fls. 1.515/1.520e), os quais restaram rejeitados, nos termos da seguinte ementa:

'EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS.

Não se acolhem os embargos de declaração quando o embargante não comprova a existência, no acórdão embargado, de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, pretendendo na verdade, a pretexto de vício, apenas a rediscussão do julgado e o prequestionamento numérico de dispositivos legais' (fl. 1.537e).

Nas razões do Recurso Especial, interposto com base no art. 105, III, **a e c**, da Constituição Federal, a parte ora recorrente aponta, além do dissídio jurisprudencial, violação aos artigos 1.022 do CPC/2015, 2º, II, 44 do Decreto 3.179/99, 60 e 70 da Lei 9.605/98, sustentando que: a) o Tribunal de origem deixou de se manifestar acerca da tese de que a infração cometida pela empresa autuada não comporta advertência, nos termos do Decreto 3.179/99, de que, 'ainda que houvesse previsão para tanto, a definição da penalidade a ser aplicada em face de infração ambiental cabe exclusivamente à administração, sendo indevida a intervenção do poder judiciário em tal questão' (fl. 1554e), bem como que 'a responsabilidade ambiental é objetiva (art. 14, § 1º, da Lei nº 6938/81), não se perquirindo a

respeito de dolo ou culpa na conduta' (fl. 1.554e); b) 'em relação à aplicação de advertência preliminar, que tal pleito se mostra cabível apenas quando se tratar de infração de menor potencial ofensivo e não ter sido consumado o ilícito ambiental – o que não é o caso dos autos' (fl. 1.157e); c) 'considerando que há expressa previsão de aplicação de multa – e que inexistente na legislação previsão de prévia advertência – não há que se falar na incidência do disposto no art. 72, § 3º, I, da Lei nº 9.605/1998, já que manifestamente inaplicável ao caso' (fl. 1.558e).

Por fim, requer o provimento do Recurso Especial.

Contrarrazões a fls. 1.568/1.580e.

O Recurso Especial foi admitido pelo Tribunal de origem (fls. 1.583/1.584e).

A irresignação não merece prosperar.

Inicialmente, em relação ao art. 1.022 do CPC/2015, deve-se ressaltar que o acórdão recorrido não incorreu em omissão, 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, **in verbis**:

'Como se percebe da leitura da minuta recursal, o embargante deliberadamente omite porções fundamentais do acórdão, transcrevendo de maneira descontextualizada trechos da decisão de forma a sustentar a tese ventilada nos aclaratórios, que não encerram nada mais do que mera irresignação com o conteúdo do julgado.

Veja-se que, no julgamento da apelação, restou assentada (1) a necessidade de prévia advertência, em função da amplitude semântica empregada pelo dispositivo da legislação ambiental supostamente violado e (2) que, justamente por ser ato necessário, a administração estava vinculada a advertir o infrator, antes de multá-lo. Não houve, como erroneamente informa o IBAMA na minuta recursal, 'substituição da multa por advertência'. Dizendo de outro modo, o que se concluiu é que, na hipótese fática em exame, a advertência era etapa anterior e necessária à futura imposição de penalidade. Confira-se:

'Assim, equivoca-se o juiz da causa ao afirmar que 'com a entrada em vigor da Lei 6.938/81, e posteriormente da Resolução CONAMA 237 que a regulamentou, a empresa embargante deveria ter dado entrada ao requerimento de Licenciamento Ambiental'. Não se pode razoavelmente exigir que, da leitura desses diplomas, a embargante concluísse pela obrigatoriedade de se sujeitar a licenciamento ambiental, já que a generalidade das disposições do primeiro abrange potencialmente qualquer atividade e a literalidade do segundo não engloba, nem por analogia, as operações por ela desenvolvidas.

'Ora, é lícito que as autoridades ambientais - seja o órgão responsável pelo licenciamento, seja a própria fiscalização -

enquadrem a particular atividade desenvolvida pela embargante na genérica hipótese legal e, assim, exijam que ela obtenha o licenciamento. Essa é uma marca característica das normas ambientais, que, nos dizeres de Édis Milaré (Direito do ambiente. São Paulo. RT, 2005, p. 536), 'são, por vezes, muito genéricas, não estabelecendo, via de regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade', casos em que 'o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela chamada discricionariedade técnica, deferida à autoridade' (grifei). Em função dessas peculiaridades, aliás, é que a doutrina acertadamente indica que a 'licença ambiental' guarda mais semelhanças com a 'autorização' de direito administrativo (ato discricionário e precário) do que com a 'licença' de direito administrativo (ato vinculado e não-precário).

'Na hipótese descrita acima, no entanto, à míngua de uma norma geral e abstrata, porém mais específica, que tivesse tornado certa a obrigação licenciar-se, não pode a embargante ser punida por estar em operação, uma vez que a obrigação de obter o licenciamento somente se concretizou com o exame do caso pela autarquia ambiental ou pela fiscalização. Em situações dessa ordem, deve a fiscalização conceder ao administrado prazo para a adequação às exigências que, afinal de contas, somente se tornaram conhecidas em razão da atuação do Estado. Descumprida a determinação, aí sim será cabível a punição.

'Tal sistemática é exatamente aquela prevista no artigo 72, § 3º, II, da Lei nº 9.605, de 1998, segundo a qual a multa simples será aplicada quando o administrado, 'advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha'. No caso em análise, portanto, a prévia advertência não é opção discricionária do administrador, como afirma o juiz da causa, mas sim condição para que a multa seja validamente aplicada, se necessária. Pode-se assim dizer que, das sanções elencadas no artigo 72 da Lei nº 9.605, de 1998, a multa simples obedece ao critério da responsabilidade com culpa, conforme se extrai dos modais 'negligência ou dolo' empregados no dispositivo acima referido, o que impõe que o poder de polícia seja exercido com especial atenção à boa-fé do administrado.

'Sobre o tema, diz Paulo Afonso Leme Machado (Direito ambiental brasileiro.

São Paulo: Malheiros, 2003, p. 299): 'das dez sanções previstas no artigo 72 da Lei 9.605/1998 (incs. I a XI), somente a multa simples utilizará o critério da responsabilidade com culpa; e as

outras nove sanções, inclusive a multa diária, irão utilizar o critério da responsabilidade sem culpa ou objetiva, continuando a seguir o sistema da Lei 6.938/1981, onde não há necessidade de serem aferidos o zelo e a negligência do infrator submetido ao processo'.

'Entendo, portanto, que a punição do embargante mostra-se equivocada sob dois prismas.

'Primeiro, porque a obrigação de obter licença ambiental surgiu quando a pessoa jurídica já se encontrava em operação, não havendo nada nos autos a indicar a inércia do administrado em regularizar a sua situação. Tanto isso é verdade que, ao tempo do início da ação fiscal levada a efeito pelo IBAMA, já se ultimava o processo de licenciamento, finalizado poucos meses após a lavratura do auto de infração. Não é demais salientar que a lei, apesar de estabelecer a necessidade de prévio licenciamento, não traz solução para o caso de empresas que já estavam em funcionamento, sendo manifestamente irrazoável exigir-se que a pessoa jurídica paralise as suas atividades, obtenha o licenciamento, e depois retome o curso dos negócios.

'Segundo, porque não foi seguido o iter procedimental adequado, que exige, também em razão da ausência de qualquer norma a indicar a necessidade de licenciamento das atividades desenvolvidas pelo embargante, a prévia advertência para a regularização da situação (o que já estava sendo feito pelo administrado, diga-se de passagem), ficando condicionada a aplicação da multa ao descumprimento das medidas indicadas pela fiscalização. A aplicação direta da multa simples, a par de ser desarrazoada e agressiva ao senso de justiça, é ilegal, por ofender o disposto no artigo 72, § 3º, II, da Lei nº 9.605, de 1998'.

(...)

Nada há, portanto, a ser aclarado. As questões devolvidas ao conhecimento da Corte foram resolvidas de maneira fundamentada, ainda que contrariamente aos interesses do IBAMA, sendo incabível a interposição de embargos de declaração para veicular descontentamento com o acórdão.

Ressalto, por oportuno, que o Tribunal aplicou o direito aos fatos, indicando os dispositivos legais pertinentes, com o devido exame do seu conteúdo normativo, mostrando-se de todo descabido que a parte apresente uma lista de artigos de lei sobre os quais demande manifestação abstrata do órgão julgador, sem qualquer consideração da sua correlação com o caso em exame' (fls. 1.540/1.541e).

Vale destacar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de

prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, REsp 1.129.367/PR, Rel. Ministra DIVA MALERBI (Desembargadora Federal Convocada/TRF 3ª Região), SEGUNDA TURMA, DJe de 17/06/2016; REsp 1.078.082/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/06/2016; AgRg no REsp 1.579.573/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/05/2016; REsp 1.583.522/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/04/2016.

No mais, acerca da controvérsia, manifestou-se o Tribunal de origem:

'Acontece que, em consulta à legislação ambiental vigente no Estado do Paraná, em especial à Resolução SEMA 31, de 1998, também não se encontra especificado que a operação de armazém de depósito de granéis sólidos seja atividade sujeita a licenciamento, tratando-se de exigência que acabou sendo particularizada apenas em razão do próprio pedido formulado ao Instituto Ambiental do Paraná. Tanto isso é verdade que é na licença prévia concedida em 13-11-2002 que a autoridade ambiental afirma a necessidade de o empreendimento, 'de acordo com as características apresentadas', obter a Licença de Operação (evento 1 - out1, pág. 62).

Assim, equivoca-se o juiz da causa ao afirmar que 'com a entrada em vigor da Lei 6.938/81, e posteriormente da Resolução CONAMA 237 que a regulamentou, a empresa embargante deveria ter dado entrada ao requerimento de Licenciamento Ambiental'. Não se pode razoavelmente exigir que, da leitura desses diplomas, a embargante concluísse pela obrigatoriedade de se sujeitar a licenciamento ambiental, já que a generalidade das disposições do primeiro abrange potencialmente qualquer atividade e a literalidade do segundo não engloba, nem por analogia, as operações por ela desenvolvidas' (fls. 1.502/1.503e).

Com efeito, constata-se que o exame da irresignação do recorrente exigiria a apreciação de Resolução, cuja análise é inviável, em sede de Recurso Especial, porquanto não se insere no conceito de lei federal, a que se refere o art. 105, III, a, da Constituição Federal.

Constou, ainda, no acórdão recorrido:

'Entendo, portanto, que a punição do embargante mostra-se equivocada sob dois prismas.

Primeiro, porque a obrigação de obter licença ambiental surgiu quando a pessoa jurídica já se encontrava em operação, não havendo nada nos autos a indicar a inércia do administrado em regularizar a sua situação. Tanto isso é verdade que, ao tempo

do início da ação fiscal levada a efeito pelo IBAMA, já se ultimava o processo de licenciamento, finalizado poucos meses após a lavratura do auto de infração. Não é demais salientar que a lei, apesar de estabelecer a necessidade de prévio licenciamento, não traz solução para o caso de empresas que já estavam em funcionamento, **sendo manifestamente irrazoável exigir-se que a pessoa jurídica paralise as suas atividades, obtenha o licenciamento, e depois retome o curso dos negócios.**

Segundo, porque não foi seguido o iter procedimental adequado, que exige, também em razão da ausência de qualquer norma a indicar a necessidade de licenciamento das atividades desenvolvidas pelo embargante, a prévia advertência para a regularização da situação (o que já estava sendo feito pelo administrado, diga-se de passagem), ficando condicionada a aplicação da multa ao descumprimento das medidas indicadas pela fiscalização' (fls. 1.503/1.504e).

Além disso, a reversão do entendimento do Tribunal **a quo**, quanto à irrazoabilidade da multa aplicada, demandaria a incursão no conteúdo fático-probatório dos autos, o que é vedado, em sede de Recurso Especial, em razão do óbice da Súmula 7/STJ.

Sinale-se, por fim, o não cabimento do Recurso Especial com base no dissídio jurisprudencial, pois as mesmas razões que inviabilizaram o conhecimento do apelo, pela alínea **a**, servem de justificativa quanto à alínea **c** do permissivo constitucional.

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.**

Em atenção ao disposto no art. 85, § 11, do CPC/2015 e no 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 NCPC'), majoro os honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor já arbitrado, levando-se em consideração o trabalho adicional imposto ao advogado da parte **recorrida**, em virtude da interposição deste recurso, respeitados os limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 85 do CPC/2015" (fls. 1.602/1.607e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que:

"A decisão recorrida, com a devida **venia**, incorre em parcial desacerto e, por essa razão, merece ser revista.

De fato, a decisão fundamentou-se na negativa de razões do recorrente no que toca aos argumentos sobre o art. 1022. Nesse ponto, antes de qualquer coisa, o IBAMA não pretende avançar em discussão, acolhendo as razões articuladas na decisão monocrática.

Contudo, lhe convém discutir a questão de mérito porque assimila que não fora devida na forma correta, de acordo com a legislação federal em vigor e decidida a partir de premissa equivocada.

De fato, a nobre julgadora, afirmou que para o STJ examinasse o caso, deveria se debruçar sobre o conteúdo de uma resolução ambiental, aspecto com o qual discordamos.

É que, se o STJ exercer a jurisdição que lhe é invocada e investigar as violações apontadas no recurso, além de elastecer a compreensão do julgado para conceber que o exame da resolução feito pelo julgador regional constitui, por assim dizer, verdadeiro exame da legislação federal violada e apontada, entenderá que a resolução está no julgado figurando de modo retórico numa relação de não necessariedade para o **decisum**.

De fato, o conteúdo da resolução encontra-se por completo na disciplina legal federal como antes já se demonstrara, razão pela qual não se demanda exame do instrumento resolutivo, como conteúdo dela exclusivo, mas repetido em virtude de já constar na legislação federal em vigor e cuja violação autoriza a abertura da via especial.

Com efeito, consoante pacífica jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, o conceito de tratado ou lei federal, previsto no art. 105, inciso III, **a**, da Constituição da República, deve ser considerado em seu sentido estrito, não compreendendo súmulas de Tribunais, bem como atos administrativos normativos.

Nessa linha, a orientação firmada por esta Corte na Súmula 518, segundo a qual 'para fins do art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, não é cabível recurso especial fundado em alegada violação de enunciado de súmula'.

De todo modo, a decisão merece reforma por diversos argumentos. Em primeiro lugar, há indicação expressa de dispositivos legais violados no recurso especial indicando que foram prequestionados e são o fundamento decisório do acórdão recorrido, contra o qual se insurge o ente público.

Está expresso nas razões do recurso especial tópico específico tratando da violação dos dispositivos legais aludidos.

Assim, ainda que se possa aparentar – o que não é o caso dos autos – que a argumentação do recurso especial se funda exclusivamente em Decreto Federal, é de se verificar que isso não é verdade. O decreto apenas regulamenta os dispositivos em lei. Isso é basilar de nosso ordenamento jurídico, com o fim de aclarar pontos da legislação de regência e auxiliar a sua devida aplicação e interpretação. Nenhuma lei se interpreta isoladamente, mas sistemicamente, de sorte que nenhuma impugnação fora feita senão a partir de orientações legais.

Assim, a insurgência central é contra os artigos 74 e 75 da Lei 9.605/98, que são regulamentados pelo Decreto. Nesse sentido, aplica-se também o princípio **iura novit curia**.

É preciso lembrar, inclusive, que em razão da complexidade e dinamicidade do direito ambiental, o legislador opta, forçosamente, por uma legística baseada em conceitos jurídicos indeterminados, normas penais em branco e tipos abertos.

Superior Tribunal de Justiça

Basta lembrar da definição do art. 70 da Lei 9.605/98, quando define a conduta típica aberta de ilícito administrativo. Ou ainda o conceito amplo, trazido no Código Civil de 2002, de ato que gera ilícito cível (Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito).

(...)

Portanto, devem ser apreciadas a teses de violação acima mencionadas e trazidas no recurso especial, por se tratar de discussão de tese jurídica.

A questão de direito está bem definida pela expressa menção dos dispositivos legais violados e a sua relevância efetiva para um novo julgamento decorre do próprio teor dos referidos mandamentos legais, que devem ser interpretados de forma adequada e restritiva.

Portanto, merece ser acolhido o presente agravo para conhecer e dar provimento ao recurso especial interposto pelo ente público.

Importa considerar que há de fato uma infração ambiental apurada sob critérios objetivos e claros, fundamentada em planos de legalidade, a cujo conteúdo, o tribunal de origem fechou completamente os olhos em flagrante desrespeito à legislação de regência, negando vigência à multa aplicada, desprestigiando, por consequência, a tutela ambiental feita pelos órgãos federais com a irrestrita observância dos parâmetros regulatórios.

Importante esclarecer, por oportuno, que o debate sobre os pontos aqui tratados foi fecundo e produtivo em todos os momentos processuais, mesmo porque, como cerne da questão alavancada, não poderia haver conteúdo decisório e recorrível não fossem tais aspectos enfrentados pelo tribunal regional, sempre relativos ao conteúdo legal e não conteúdo de cunho estritamente administrativo ou regulamentar.

Houve o prequestionamento adequado o que torna forçoso se concluir que não há conteúdo com suficiente densidade recursal para estamos nesse prisma processual, já que o prequestionamento é o que justifica a discussão atualmente desenvolvida.

Nesse sentido, resta necessário o afastamento dessas súmulas ou conteúdos decisórios genéricos de cunho defensivo por prejudiciais que são à apreciação do caso concreto, notadamente por tratar-se de questão da envergadura ambiental, há muito carente de atenção por parte do STJ.

No mais, a r. decisão merece reforma, pois é plenamente cabível a alegação de ofensa a decreto em sede do apelo nobre, notadamente na área ambiental" (fls. 1.616/1.622e)

Por fim, requer "que Vossa Excelência, em juízo de retratação, acolha o agravo para conhecer e dar provimento ao recurso especial pela ofensa aos dispositivos suscitados em homenagem à tutela do direito processual e do meio ambiente" (fl. 1.626e).

Intimada (fl. 1.628e), a parte agravada deixou transcorrer **in albis** o prazo para manifestação (fl. 1.631e).

É o relatório.

Superior Tribunal de Justiça

MAM03
REsp 1860492 Petição : 254734/2020

C542512556654751674@
2020/0025851-9

C561:1122433256147@
Documento

Página 9 de 17

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.860.492 - PR (2020/0025851-9)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES

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

AGRAVADO : BUNGE ALIMENTOS S/A

ADVOGADO : FÁBIO KORENBLUM - PR068743

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. MULTA POR INFRAÇÃO AMBIENTAL. NULIDADE DA ATUAÇÃO. CONTROVÉRSIA QUE EXIGE ANÁLISE DE RESOLUÇÕES. ATOS NORMATIVOS NÃO INSERIDOS NO CONCEITO DE LEI FEDERAL. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra **decisum** publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Embargos opostos à Execução Fiscal, ajuizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA, para cobrança de multa por infração ambiental, referente ao funcionamento de atividade potencialmente poluidora sem a devida licença ambiental. O Tribunal de origem reformou a sentença, para o fim de desconstituir o crédito em razão da nulidade da autuação e, consequentemente, extinguir a execução fiscal.

III. Segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "o apelo nobre não constitui via adequada para análise de ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão 'lei federal', constante da alínea 'a' do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal" (STJ, REsp 1.613.147/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/09/2016).

IV. No caso, não obstante a apontada violação a dispositivo de lei federal, a controvérsia também foi dirimida a partir da análise das Resoluções 31/98 da SEMA e 237 do CONAMA – diplomas normativos que não se inserem no conceito de lei federal –, fugindo, assim, da hipótese constitucional de cabimento deste recurso.

V. O entendimento firmado pelo Tribunal **a quo** – no sentido de que "a obrigação de obter licença ambiental surgiu quando a pessoa jurídica já se encontrava em operação, não havendo nada nos autos a indicar a inércia do administrado em regularizar a sua situação" – não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, sob pena de ofensa ao comando inscrito na Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ.

VI. Agravo interno improvido.

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Inicialmente, registre-se que a parte agravante manifestou, expressamente, desistência de recorrer, quanto à tese relativa à violação ao art. 1.022 do CPC/2015 (fl. 1.616e).

No mais, não obstante os combativos argumentos da parte agravante, as razões deduzidas neste Agravo interno não são aptas a desconstituir os fundamentos da decisão atacada, que merece ser mantida.

Na origem, trata-se de Embargos opostos à Execução Fiscal, ajuizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA, para cobrança de multa por infração ambiental, referente ao funcionamento de atividade potencialmente poluidora sem a devida licença ambiental.

O Juízo de origem julgou improcedentes os embargos à execução, tendo o Tribunal **a quo** reformado a sentença, para o fim de desconstituir o crédito em razão da nulidade da autuação e, conseqüentemente, extinguir a execução fiscal, nos seguintes termos:

"Muito embora a exigência de prévio licenciamento ambiental para 'construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental' tenha sido instituída pelo artigo 10 da Lei nº 6.938, de 1981, a hipótese fática prevista nessa norma é por demais abstrata, pelo que se mostrou necessária a sua regulamentação a fim de que restassem especificadas quais atividades estariam por ela abrangidas.

Com esse intuito, editou-se a Resolução CONAMA nº 237, de 1997, que no § 1º do artigo 2º estabeleceu que 'estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução' e, no §2º, dispôs que 'cabará ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade'. Como a atividade desenvolvida pelo embargante - exploração de armazém para depósito de granéis sólidos - não se enquadra em nenhum dos casos do Anexo I da Resolução em exame (art. 2º, § 1º), somente por especificação - geral ou individual - do órgão ambiental competente (art. 2º, §2º) poderia ser exigido o licenciamento das suas operações.

Acontece que, em consulta à legislação ambiental vigente no Estado do Paraná, em especial à Resolução SEMA 31, de 1998, também não se encontra especificado que a operação de armazém de depósito de granéis sólidos seja atividade sujeita a licenciamento, tratando-se de exigência que acabou sendo particularizada apenas em razão do próprio pedido formulado

ao Instituto Ambiental do Paraná. Tanto isso é verdade que é na licença prévia concedida em 13-11-2002 que a autoridade ambiental afirma a necessidade de o empreendimento, 'de acordo com as características apresentadas', obter a Licença de Operação (evento 1 - out1, pág. 62).

Assim, equivoca-se o juiz da causa ao afirmar que 'com a entrada em vigor da Lei 6.938/81, e posteriormente da Resolução CONAMA 237 que a regulamentou, a empresa embargante deveria ter dado entrada ao requerimento de Licenciamento Ambiental'. Não se pode razoavelmente exigir que, da leitura desses diplomas, a embargante concluísse pela obrigatoriedade de se sujeitar a licenciamento ambiental, já que a generalidade das disposições do primeiro abrange potencialmente qualquer atividade e a literalidade do segundo não engloba, nem por analogia, as operações por ela desenvolvidas.

Ora, é lícito que as autoridades ambientais - seja o órgão responsável pelo licenciamento, seja a própria fiscalização - enquadrem a particular atividade desenvolvida pela embargante na genérica hipótese legal e, assim, exijam que ela obtenha o licenciamento. Essa é uma marca característica das normas ambientais, que, nos dizeres de Édis Milaré (Direito do ambiente. São Paulo. RT, 2005, p. 536), 'são, por vezes, muito genéricas, não estabelecendo, via de regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade', casos em que 'o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela chamada discricionariedade técnica, deferida à autoridade' (grifei). Em função dessas peculiaridades, aliás, é que a doutrina acertadamente indica que a 'licença ambiental' guarda mais semelhanças com a 'autorização' de direito administrativo (ato discricionário e precário) do que com a 'licença' de direito administrativo (ato vinculado e não-precário).

Na hipótese descrita acima, no entanto, à míngua de uma norma geral e abstrata, porém mais específica, que tivesse tornado certa a obrigação licenciar-se, não pode a embargante ser punida por estar em operação, uma vez que a obrigação de obter o licenciamento somente se concretizou com o exame do caso pela autarquia ambiental ou pela fiscalização. Em situações dessa ordem, deve a fiscalização conceder ao administrado prazo para a adequação às exigências que, afinal de contas, somente se tornaram conhecidas em razão da atuação do Estado. Descumprida a determinação, aí sim será cabível a punição.

(...)

Entendo, portanto, que a punição do embargante mostra-se equivocada sob dois prismas.

Primeiro, porque a obrigação de obter licença ambiental surgiu quando a pessoa jurídica já se encontrava em operação, não havendo nada nos autos a indicar a inércia do administrado em regularizar a sua situação. Tanto isso é verdade que, ao tempo do início da ação fiscal levada a efeito pelo IBAMA, já se ultimava o processo de licenciamento, finalizado poucos meses após a lavratura do auto de infração. Não é demais salientar que a lei, apesar de estabelecer a necessidade de prévio licenciamento, não traz

solução para o caso de empresas que já estavam em funcionamento, sendo manifestamente irrazoável exigir-se que a pessoa jurídica paralise as suas atividades, obtenha o licenciamento, e depois retome o curso dos negócios. Segundo, porque não foi seguido o iter procedimental adequado, que exige, também em razão da ausência de qualquer norma a indicar a necessidade de licenciamento das atividades desenvolvidas pelo embargante, a prévia advertência para a regularização da situação (o que já estava sendo feito pelo administrado, diga-se de passagem), ficando condicionada a aplicação da multa ao descumprimento das medidas indicadas pela fiscalização. A aplicação direta da multa simples, a par de ser desarrazoada e agressiva ao senso de justiça, é ilegal, por ofender o disposto no artigo 72, § 3º, II, da Lei nº 9.605, de 1998" (fls. 1.502/1.504e).

Opostos Embargos Declaratórios, restaram eles rejeitados (fls. 1.537/1.541e).

Sustenta a parte agravante, nas razões do Recurso Especial, interposto com fulcro nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, a afronta aos arts. 2º, II, 44 do Decreto 3.179/99, 60 e 70 da Lei 9.605/98, sustentando que, "em relação à aplicação de advertência preliminar, tal pleito se mostra cabível apenas quando se tratar de infração de menor potencial ofensivo e não ter sido consumado o ilícito ambiental – o que não é o caso dos autos" (fl. 1.157e), e que, "considerando que há expressa previsão de aplicação de multa – e que inexistente na legislação previsão de prévia advertência – não há que se falar na incidência do disposto no art. 72, § 3º, I, da Lei nº 9.605/1998, já que manifestamente inaplicável ao caso" (fl. 1.558e).

Como destacou a decisão ora agravada, acerca da controvérsia, manifestou-se o Tribunal de origem:

"Acontece que, em consulta à legislação ambiental vigente no Estado do Paraná, em especial à Resolução SEMA 31, de 1998, também não se encontra especificado que a operação de armazém de depósito de granéis sólidos seja atividade sujeita a licenciamento, tratando-se de exigência que acabou sendo particularizada apenas em razão do próprio pedido formulado ao Instituto Ambiental do Paraná. Tanto isso é verdade que é na licença prévia concedida em 13-11-2002 que a autoridade ambiental afirma a necessidade de o empreendimento, 'de acordo com as características apresentadas', obter a Licença de Operação (evento 1 - out1, pág. 62).

Assim, equivocou-se o juiz da causa ao afirmar que 'com a entrada em vigor da Lei 6.938/81, e posteriormente da Resolução CONAMA 237 que a regulamentou, a empresa embargante deveria ter dado entrada ao requerimento de Licenciamento Ambiental'. Não se pode razoavelmente exigir que, da leitura desses diplomas, a embargante concluísse pela obrigatoriedade de se sujeitar a licenciamento ambiental, já que a generalidade das disposições do primeiro abrange

potencialmente qualquer atividade e a literalidade do segundo não engloba, nem por analogia, as operações por ela desenvolvidas" (fls. 1.502/1.503e).

Com efeito, o apelo nobre não constitui via adequada para análise de ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão "lei federal", constante da alínea **a** do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal.

No caso, não obstante a apontada violação a dispositivos de lei federal, a controvérsia foi dirimida a partir da análise das Resoluções 31/98 da SEMA e 237 do CONAMA – diplomas normativos que não se inserem no conceito de lei federal –, fugindo, assim, da hipótese constitucional de cabimento deste recurso.

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 03/STJ. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 489 E 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE. INOVAÇÃO EM SEDE DE AGRAVO INTERNO. IMPOSSIBILIDADE. REENQUADRAMENTO FUNCIONAL. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. ATO CONCRETO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. **CONTROVÉRSIA QUE EXIGE ANÁLISE DE PORTARIA. MATÉRIA INSUSCETÍVEL DE APRECIÇÃO EM RECURSO ESPECIAL.** HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. TITULARIDADE DO ADVOGADO PÚBLICO. LEI 13.327/2016. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

(...)

4. A via especial é inadequada para análise de Portarias, Resoluções, Regimentos, ou qualquer outro tipo de norma que não se enquadre no conceito de Lei Federal.

5. Os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais pertencem ao advogado público.

6. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no AREsp 801.104/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/10/2016).

"PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. ATIVIDADE ESPECIAL. LEI 9.032/95. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA ESPECIALIDADE. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. **PORTARIA MINISTERIAL. NÃO**

CABIMENTO. NORMA QUE ESCAPA AO CONCEITO DE LEI FEDERAL.

(...)

3. Ademais, apesar de terem sido invocados dispositivos legais, o ponto central da controvérsia levantado pelo insurgente fundamenta-se em portarias e normas regulamentadoras. No entanto, esclareço que o apelo nobre não constitui via adequada para análise de ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão 'lei federal', constante da alínea 'a' do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal.

4. Recurso Especial não conhecido" (STJ, REsp 1.613.147/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/09/2016).

Ademais, o Tribunal de origem, com base no exame dos elementos fáticos dos autos, consignou que **"a obrigação de obter licença ambiental surgiu quando a pessoa jurídica já se encontrava em operação, não havendo nada nos autos a indicar a inércia do administrado em regularizar a sua situação. Tanto isso é verdade que, ao tempo do início da ação fiscal levada a efeito pelo IBAMA, já se ultimava o processo de licenciamento, finalizado poucos meses após a lavratura do auto de infração.** Não é demais salientar que a lei, apesar de estabelecer a necessidade de prévio licenciamento, não traz solução para o caso de empresas que já estavam em funcionamento, **sendo manifestamente irrazoável exigir-se que a pessoa jurídica paralise as suas atividades, obtenha o licenciamento, e depois retome o curso dos negócios"** (fls. 1.503/1.504e).

Nesse contexto, considerando a fundamentação do acórdão objeto do Recurso Especial, os argumentos utilizados pela parte recorrente somente poderiam ter sua procedência verificada mediante o necessário reexame de matéria fática, não cabendo a esta Corte, a fim de alcançar conclusão diversa, reavaliar o conjunto probatório dos autos, em conformidade com a Súmula 7/STJ.

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AOS ARTS. 458 E 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CABIMENTO. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. ALÍNEA 'C'. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA E NECESSIDADE DE REEXAME DO ACERVO PROBATÓRIO.

1. A Corte local manteve a sentença que julgou parcialmente procedente os Embargos para reconhecer o excesso de execução determinando que ela prosseguisse no valor da diferença devida a título de IRPJ, em conformidade com o laudo pericial, e foi categórica ao consignar que não é devida a condenação da União em honorários advocatícios porque a

referida cobrança somente ocorreu em razão de a executada ter feito com erro o preenchimento da sua DCTF.

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

3. O STJ não pode reexaminar os fatos e as provas produzidas nos autos, sob pena de infringir a Súmula 7 do STJ.

(...)

6. Agravo Interno não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.592.074/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/10/2016).

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. REEXAME DA PROVA. SÚMULA 7/STJ.

1. Os arts. 2º, *caput* e parágrafo único, VII, e 50 da Lei n. 9.784/99 não foram objeto de análise pelo Tribunal de origem. Desse modo, carece o tema do indispensável prequestionamento viabilizador do recurso especial, razão pela qual não merece ser apreciado, nos termos do que preceituam as Súmulas 282 e 356 do STF.

2. Na via especial, não cabe a análise de tese recursal que demande a incursão na seara fático-probatória dos autos. Incidência da orientação fixada pela Súmula 7 do STJ.

3. Agravo interno a que se nega provimento" (STJ, AgInt no AREsp 912.470/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/10/2016).

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FUNDAMENTO BASILAR DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA N. 283/STF. SÚMULA 83/STJ. APLICABILIDADE AOS RECURSOS ESPECIAIS INTERPOSTOS COM BASE NAS ALÍNEAS A E C DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. EXECUÇÃO DEFLAGRADA PELO DEVEDOR. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. FIXAÇÃO. NÃO CABIMENTO.

1. Não se mostra passível de acolhimento os argumentos da parte recorrente que demandam o reexame de matéria fático-probatória, tendo em vista o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

(...)

5. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AREsp 803.101/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 19/05/2016).

Cabe registrar que a alegada divergência jurisprudencial remanesce prejudicada, quando não conhecido o Recurso Especial, interposto também pela alínea a do permissivo constitucional.

A propósito, o seguinte julgado:

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ITCD. DECADÊNCIA. ACÓRDÃO A *QUO* ANCORADO EM LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. LEI LOCAL CONTESTADA EM FACE DE LEI FEDERAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. ANÁLISE PREJUDICADA.

1. A questão referente à decadência do direito de efetuar o lançamento tributário foi dirimida pelo acórdão a *quo* com supedâneo na legislação local (Decreto Estadual 38.639/2007 e Lei Estadual 12.426/1996), o que inviabiliza o seu exame na via especial ante o óbice da Súmula 280/STF.

2. A Constituição Federal, em seu artigo 102, III, 'd', revela a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar, em recurso extraordinário, as causas em última instância que julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

3. **Segundo orientação desta Corte 'resta prejudicada a análise da divergência jurisprudencial se a tese sustentada esbarra em óbice sumular quando do exame do recurso especial pela alínea 'a' do permissivo constitucional' (EDcl nos EDcl no REsp 1.065.691/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 18/6/2015).**

4. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.590.388/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 24/03/2017).

Assim, merece ser mantida a decisão ora agravada, por seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, nego provimento ao Agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no REsp 1.860.492 / PR
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2020/0025851-9

Número de Origem:
50021753520124047008

Sessão Virtual de 04/05/2021 a 10/05/2021

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

AUTUAÇÃO

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

RECORRIDO : BUNGE ALIMENTOS S/A

ADVOGADO : FÁBIO KORENBLUM - PR068743

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - DÍVIDA
ATIVA NÃO-TRIBUTÁRIA - MULTAS E DEMAIS SANÇÕES - AMBIENTAL

AGRAVO INTERNO

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

AGRAVADO : BUNGE ALIMENTOS S/A

ADVOGADO : FÁBIO KORENBLUM - PR068743

TERMO

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 10 de maio de 2021