



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.634.320 - ES (2016/0281822-7)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
AGRAVADO : GENARIO FERNANDES
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO AMBIENTAL. MANUTENÇÃO EM CATIVEIRO DE ESPÉCIES PASSERIFORMES DA FAUNA SILVESTRE BRASILEIRA, SEM AUTORIZAÇÃO DO IBAMA. MULTA. CONVERSÃO EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. ART. 72, § 4º, DA LEI 9.605/98. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno ajuizado contra decisão publicada em 02/12/2016, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra **decisum** publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Ação Anulatória, ajuizada pela parte ora recorrida contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que visa a anulação do débito oriundo de multa, por manutenção, em cativeiro, de espécimes da fauna silvestre. Requer-se, no feito, ainda, subsidiariamente, a conversão da penalidade de multa simples em prestação de serviços, nos termos do art. 72, § 4º, da Lei 9.605/98. O acórdão do Tribunal de origem manteve a sentença, que julgara procedente a demanda, para o fim de desconstituir o débito que lastreia a execução fiscal e determinar a conversão da penalidade de multa em prestação de serviço de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, a ser determinada pelo IBAMA.

III. O Tribunal de origem, à luz do contexto fático-probatório do processo, concluiu que, "no caso, o valor da multa de R\$ 13.000,00 é excessivo diante da conduta praticada, considerando as circunstâncias e as condições sócio-econômicas do autor". Nesse contexto, alterar o entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ (AgRg no AREsp 683.812/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/09/2015; AgRg no AREsp 568.283/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/10/2014).

IV. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, 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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília (DF), 16 de maio de 2017(Data do Julgamento)

MINISTRA ASSUETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.634.320 - ES (2016/0281822-7)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSULETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo interno, interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, em 02/12/2016, contra decisão de minha lavra, publicada em 07/11/2016, **in verbis**:

"Trata-se de Recurso Especial, interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, em 10/10/2014, com base na alínea **a** do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO AMBIENTAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADES. DISCRICIONARIEDADE DO IBAMA. MULTA POR MANTER ESPÉCIES DA FAUNA SILVESTRE EM CATIVEIRO. CONVERSÃO EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MELHORIA E RECUPERAÇÃO DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE. PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. 1. O IBAMA detém certa margem de discricionariedade quanto à aplicação das penalidades administrativas imputadas em decorrência do exercício do seu poder de polícia. Todavia, deve observar a correspondência entre a conduta e a sanção, bem como outras circunstâncias, de acordo com o que estabelece o art. 6º da Lei nº 9.605/98. 2. A legislação ambiental estabelece que a conversão da multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente é faculdade do IBAMA. Contudo, a discricionariedade do Administrador deve estar pautada nos princípios da Administração Pública, dentre os quais se inserem o da razoabilidade e o da proporcionalidade. 3. No caso, o valor da multa de R\$ 13.000,00 é excessivo diante da conduta praticada, considerando as circunstâncias e as condições sócio-econômicas do autor, pessoa hipossuficiente e de pouca escolaridade. 4. O fato de o autor ter eventualmente perdido o prazo para apresentação da proposta de prestação de serviços, conforme alega o IBAMA, não pode representar obstáculo intransponível para a aplicação de sanção mais razoável, proporcional e adequada ao caso. 5. Não se pode conceber que a penalidade por infração administrativa, que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

representou multa de R\$ 13.000,00, seguida de inscrição na dívida ativa, no Cadastro de Inadimplentes do Banco Central - CADIN e ajuizamento de execução fiscal, na qual foi determinada a constrição sobre valores existentes em contas da titularidade do autor, seja medida razoável ou proporcional, tendo em vista que, no processo criminal a que respondeu, o autor realizou transação penal, ficando obrigado apenas a doar cestas básicas no valor de R\$ 300,00 e vales transportes no valor de R\$ 600,00. 6. Por fim, demonstrada a verossimilhança das alegações, o receio de dano irreparável está presente diante da inscrição em dívida ativa, no CADIN, e do ajuizamento de execução fiscal com constrição de valores. Dessarte, afigura-se correto o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela, já que presentes os pressupostos do art. 273 do CPC. 7. Apelação e remessa desprovidas" (fls. 333/334e).

Opostos Embargos de Declaração, foram rejeitados (fls. 347/351e).

Alega-se, nas razões do Recurso Especial, ofensa ao art. 535 do CPC/73, assim como aos arts. 72, § 4º, da Lei 9.605/97 c/c os arts. 139 e 145, § 1º, do Decreto 6.514/2008.

Sustenta a parte recorrente, de início, a existência de omissão, não suprida em sede de Embargos Declaratórios, quanto a afronta ao art. 2º da CF/88, que garante a independência entre os Poderes da União, não cabendo ao Judiciário intervir no mérito administrativo.

Assevera, de outra parte, que "a conversão da multa em prestação de serviço não figura direito subjetivo do autuado, tendo que ser deferido mediante a demonstração do interesse e oportunidade da Administração e no benefício ambiental direto gerado pela prestação do serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental" (fl. 361e).

Requer, ao final, "seja conhecido e provido o recurso, interposto nos termos da alínea "a", do inciso III, do art. 105 da Constituição Federal, para que seja anulado o acórdão proferido no julgamento dos Embargos de Declaração, objetivando que outro seja proferido, enfrentando os argumentos trazidos à baila pela Autarquia naquela peça, ou, se assim, não entender, que seja reformado o acórdão proferido pelo E. TRF/2Região, para que, se reconhecendo a violação à legislação supracitada face a impossibilidade do Poder Judiciário intervir no mérito administrativo, manter a pena de multa aplicada ao recorrido" (fl. 363e).

Em sede de contrarrazões (fls. 378/395e), a parte recorrida defende a manutenção do acórdão impugnado (fls. 320/334e).

O Recurso Especial foi admitido pelo Tribunal de origem (fl. 400e).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sem razão a parte recorrente.

Na origem, trata-se de Ação Anulatória ajuizada pela parte ora recorrida contra INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, que visa a anulação do débito não tributário oriundo de multa por manutenção em cativeiro de espécime de fauna silvestre. Requer, ainda, subsidiariamente, a conversão da penalidade de multa simples em prestação de serviços, nos termos do artigo 72, §4º, da Lei n 9.605/1998.

Julgada procedente a demanda, recorreu o réu, restando mantida a sentença pelo Tribunal local.

Daí a interposição do presente Recurso Especial.

Inicialmente, em relação ao art. 535 do CPC/73, deve-se ressaltar que o acórdão recorrido, julgado sob a égide do anterior Código de Processo Civil, 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.

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 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 acórdão do Tribunal de origem restou assim consignado:

"O IBAMA detém certa margem de discricionariedade quanto à aplicação das penalidades administrativas imputadas em decorrência do exercício do seu poder de polícia. Todavia, deve observar a correspondência entre a conduta e a sanção, bem como outras circunstâncias, de acordo com o que estabelece o art. 6º da Lei nº 9.605/98, *in verbis*:

"Art. 6º Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará:

I a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III a situação econômica do infrator, no caso de multa."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No mesmo sentido, preconizam os artigos 6º e 7º do Decreto nº 3.179/99, vigentes à época:

“Art. 6º O agente autuante, ao lavrar o autodeinfrção, indicará a multa prevista para a conduta, bem como, se for o caso, as demais sanções estabelecidas neste Decreto, observando:

I a gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e

III a situação econômica do infrator.

Art. 7º A autoridade competente deve, de ofício ou mediante provocação, independentemente do recolhimento da multa aplicada, majorar, manter ou minorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos nos artigos infringidos, observando os incisos do artigo anterior.

Parágrafo único. A autoridade competente, ao analisar o processo administrativo de autodeinfrção, observará, no que couber, o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.”

Por sua vez, o art. 72, incisos I a XI, e § 4º, da mesma Lei nº 9.605/98 listam as modalidades de sanção cabíveis quando de infração administrativa à legislação ambiental. Vejamos:

“Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I advertência;

II multa simples;

III multa diária;

IV apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V destruição ou inutilização do produto;

VI suspensão de venda e fabricação do produto;

VII embargo de obra ou atividade;

VIII demolição de obra;

IX suspensão parcial ou total de atividades;

X XI restritiva de direitos.

(...)

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.”

No caso, o autor, ora apelado, foi autuado, em 30.11.2001, pelo IBAMA, por manter em cativeiro 26 espécies da fauna



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

silvestre (pássaros) sem autorização, infringindo o art. 70 da Lei nº 9.605/98, razão pela qual lhe foi imposta pena de multa no valor de R\$ 13.000,00 (fls. 32/33 do processo eletrônico).

Ressalte-se que o autor é pessoa de pouca instrução e hipossuficiente. Segundo cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social CTPS, trabalhava como encarregado de serviços gerais, com salário de R\$ 370,00, em janeiro de 2005 (fl. 16 do processo eletrônico).

Ademais, ao analisar o pedido do autor no processo administrativo, no qual pleiteou sua absolvição ou a substituição da pena de multa por advertência (fl. 36/38 do processo eletrônico), a própria Procuradoria Federal elaborou parecer (fls. 44/46 do processo eletrônico), no qual opinou pela conversão da pena de multa simples em prestação de serviços, nos termos do art. 2º, § 4º, do Decreto nº 3.179/99, então vigente, ao argumento de que:

“(...) considerando as condições econômicas do autuado e as normas dos artigos 6º e 7º do Decreto 3.179/99 que impõem a observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade no momento da aplicação da sanção administrativa decorrente da prática de ilícito ambiental;

Considerando que não há nos autos qualquer elemento que indique que o autuado possuía os passáros com finalidade comercial;

Por fim, considerando que a prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente tem importante finalidade educativa, no sentido de contribuir para a formação de uma nova consciência ecológica, concretizando, deste modo, os valores contidos nas normas da Lei 9.795/99;

Entendo que a aplicação da norma do artigo 2º, § 4º, do Decreto 3.179/99, que prevê a conversão da sanção de multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente seja a medida mais adequada e eficaz para este caso sob análise.”

Apesar de o IBAMA ter aceitado a substituição e aberto prazo para que o autor apresentasse proposta sugerindo o local e os dias do serviço a ser executado, na mesma oportunidade encaminhou boletos para pagamento da pena de multa no valor de R\$ 13.000,00 (fl. 48 do processo eletrônico).

Com efeito, conforme se depreende dos dispositivos anteriormente citados, a legislação ambiental estabelece que a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

conversão da multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente é faculdade do IBAMA.

Contudo, a discricionariedade do Administrador deve estar pautada nos princípios da Administração Pública, dentre os quais se inserem o da razoabilidade e o da proporcionalidade.

No caso, o valor da multa de R\$ 13.000,00 é excessivo diante da conduta praticada, considerando as circunstâncias e as condições sócio-econômicas do autor.

É claro que o fato de o autor ter eventualmente perdido o prazo para apresentação da proposta de prestação de serviços, conforme alega o IBAMA, não pode representar obstáculo intransponível para a aplicação de sanção mais razoável, proporcional e adequada ao caso.

Ora, não se pode conceber que a penalidade por *infração administrativa*, que representou multa de R\$ 13.000,00, seguida de inscrição na dívida ativa, no Cadastro de Inadimplentes do Banco Central CADIN (fls. 67/69 do processo eletrônico) e ajuizamento da execução fiscal nº 2007.50.01.0081655, na qual foi determinada a constrição sobre valores existentes em contas da titularidade do autor (fls. 19/20 e 111 do processo eletrônico), seja medida razoável ou proporcional, tendo em vista que, *no processo criminal* a que respondeu, o autor realizou transação penal, ficando obrigado apenas a doar cestas básicas no valor de R\$ 300,00 e vales transportes no valor de R\$ 600,00 (fls. 26 /29 e 71/72 do processo eletrônico).

Sobre a matéria, confirmam-se os seguintes acórdãos:

(...)

Por fim, demonstrada a verossimilhança das alegações, o receio de dano irreparável está presente diante da inscrição em dívida ativa, no CADIN, e do ajuizamento de execução fiscal com constrição de valores.

Dessarte, afigura-se correto o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela, já que presentes os pressupostos do art. 273 do CPC.

Diante do exposto, *nego provimento* à apelação e à remessa necessária, tida por realizada.

É como voto".

Assim, veja-se que o acórdão de 2º Grau concluiu que, "no caso, o valor da multa de R\$ 13.000,00 é excessivo diante da conduta



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

praticada, considerando as circunstâncias e as condições sócio-econômicas do autor" (fl. 326e). Nesse contexto, alterar o entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte.

A propósito do tema, destacam-se os seguintes precedentes:

"ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO AMBIENTAL. AUTUAÇÃO. IBAMA. COMINAÇÃO. MULTA. DIMINUIÇÃO. TRIBUNAL. DESPROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO. NORMAS FEDERAIS. IMPOSSIBILIDADE. EXAME. ACERVO PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ.

1. Não se admite o apelo extremo quando o exame das teses esposadas pelo recorrente não prescinde do revolvimento fático-probatório, como no caso concreto em que o Tribunal "a quo", reduziu o valor da multa cominada pela autarquia federal, pois teria se revelado desproporcional frente ao risco ambiental meramente potencial que representavam as atividades desenvolvidas pelo agravado, muito embora tivesse faturamento comercial robusto. Incidência da Súmula 07 do Superior Tribunal de Justiça.

2. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 635.710/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/08/2015).

"ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE PÁSSAROS. ADULTERAÇÃO E ROMPIMENTO DE ANILHAS. MULTA AMBIENTAL. DESPROPORCIONALIDADE. REDUÇÃO DO QUANTUM. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem consignou que "a multa aplicada de R\$ 145.000,00 é excessivamente onerosa ao autor e acaba se tornando desproporcional, o que justifica seja encontrado critério que permita a justa aplicação da penalidade à infração cometida pelo autor" (fl. 334, e-STJ) e julgou "parcialmente procedente a ação para reduzir a multa do auto de infração 497196 de R\$ 145.000,00 para R\$ 35.000,00, mantidos todos os demais termos da autuação, da apreensão e da atuação da fiscalização" (fl. 334, e-STJ).

2. É evidente que, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, o qual reduziu o valor da multa aplicada ante a desproporcionalidade e excessividade do patamar anteriormente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fixado, seria necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos

autos, vedada em Recurso Especial, conforme Súmula 7/STJ.

3. Agravo Regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 683.812/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/09/2015).

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO AMBIENTAL. MULTA. VALOR. JUÍZO DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO.

REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. A alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem, quanto ao valor da multa, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

2. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AREsp 506.236/CE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 04/08/2015).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO AMBIENTAL. MULTA APLICADA. POSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO ADEQUAR OS VALORES. CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE

REVISÃO EM RECURSO ESPECIAL. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ.

1. Os atos tidos como discricionários, exercidos pela administração pública, devem, ao fixar o **quantum** de multa ou qualquer outra penalidade, guardar os parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade, pois, quando exorbitantes, permitem que o Poder Judiciário adeque-os, a fim de evitar desequilíbrios inaceitáveis entre a administração e administrados.

2. O Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, ao negar provimento à apelação, entendeu que a multa aplicada pelo recorrente revela-se exorbitante

3. Portanto, modificar o acórdão recorrido, como pretende o recorrente, de forma a entender que o valor da multa antes arbitrado (R\$ 3.500,00 - três mil reais) encontrava-se em patamar



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

razoável, não havendo razões para a sua minoração, demandaria o reexame de todo o contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso a esta Corte, em vista do óbice da Súmula 7/STJ. Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 568.283/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/10/2014).

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, II, do RISTJ, **nego provimento** ao Recurso Especial" (fls. 409/416e).

Inconformada, a parte agravante alega que:

"Da ofensa ao artigo 535, II, do CPC/73

Não obstante os argumentos da r. decisão ora agravada, existe, sim, violação ao artigo 535, II, do CPC/73 na espécie.

O eg. Tribunal Regional, ao analisar embargos de declaração opostos pela recorrente, não se manifestou sobre a alegação do IBAMA de que "ao Poder Judiciário é vedado se imiscuir nessas opções de ordem administrativa e técnica inerente ao poder de polícia ambiental, sob pena de invadir competência própria do Poder Executivo e de ferir o art. 2º da Constituição Federal".

Tal ponto é de suma importância, pois, se analisado, pode ter o condão de alterar totalmente o conteúdo da decisão recorrida.

No caso dos autos, o eg. Tribunal Regional converteu a pena de multa em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Ocorre que o ordenamento jurídico confere à Administração a atribuição legal de definir as sanções em matéria ambiental, o que é feito considerando as peculiaridades do caso concreto e todo um conjunto de normas que rege a Administração Pública, não cabendo ao Poder Judiciário substituir o IBAMA no exercício dessa atribuição institucional.

A propósito, essa eg. Corte já decidiu no sentido de que "cabe ao administrador público, em virtude do seu poder discricionário, aferir a gravidade das condutas e a culpabilidade do agente, bem como a razoabilidade da sanção imposta, sendo, portanto, inviável que o Poder Judiciário venha a reduzir ou substituir a penalidade aplicada" (AgRg no Ag nº 1.261.699/SC, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 26/11/2010).

Nesse mesmo sentido, a decisão do Ministro Hamilton Carvalhido, ao julgar o REsp 1.233.484/RS, DJ de 14/02/2011: "Com efeito, o mérito do ato administrativo é o produto de um juízo de valor realizado pela autoridade pública, quanto às vantagens e conseqüências, as quais



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

deverão ser levadas em conta como pressuposto da atividade administrativa. Assim, em se tratando de aplicação da multa por infração à legislação ambiental, não cabe ao Poder Judiciário intervir.” É certo que o julgador não precisa se manifestar sobre todos os argumentos apresentados pelas partes para decidir, mas é certo igualmente que não pode se omitir sobre questão relevante para a solução da demanda.

No caso, o Tribunal a quo permaneceu silente sobre temas suscitados nos autos e capaz de alterar o resultado do acórdão recorrido, qual seja, a impossibilidade de modificação/substituição da penalidade administrativa pelo Poder Judiciário.

A jurisprudência dessa eg. Corte é firme no sentido de que é omisso o julgado que deixa de analisar questão essencial ao julgamento da lide, suscitada oportunamente, cujo acolhimento poderia, em tese, conduzir a resultado diverso do proclamado. Nesse sentido:

(...)

Portanto, é patente a violação ao artigo 535 do CPC por parte do Tribunal Regional no caso dos autos, posto que instado a se pronunciar sobre questão relevante para o deslinde da controvérsia, permaneceu silente a seu respeito.

Dessa forma, o Tribunal Regional não examinou, motivadamente, toda as questões pertinentes à solução do caso, motivo pelo qual é mister o provimento do presente recurso especial, a fim de determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para novo julgamento dos embargos declaratórios.

Sendo assim, o IBAMA entende pela viabilidade processual do Recurso Especial, relativamente à alegação de ofensa ao artigo 535 do CPC/73.

Da inaplicabilidade da Súmula 07-STJ

A r. decisão ora agravada concluiu que alterar o decidido no acórdão impugnado exige o reexame de fatos e provas, o que é vedado em recurso especial pela Súmula 07-STJ.

Ao contrário do afirmado pela r. decisão ora agravada, no recurso especial não se ambiciona discutir a respeito de questões fáticas da lide, mas tão somente que, a partir de fatos incontroversos, esta Corte se manifeste sobre a interpretação da lei federal aplicável.

O objeto do recurso especial não é reavaliar os elementos fáticos que levaram o aresto recorrido converter a sanção pecuniária em prestação de serviço, mas sim discutir a tese jurídica de que somente a autoridade administrativa poderia avaliar a possibilidade de conversão da multa, sob pena de o Poder Judiciário se imiscuir no mérito do ato administrativo.

O art. 72, parágrafo 4º, da Lei n. 9605/98 prevê a possibilidade de conversão. Contudo, o art. 139 do Decreto 6514/2008 deixa claro que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

é uma faculdade da Administração e o art. 145, § 1º do mesmo decreto fala expressamente que a decisão sobre o pedido é discricionária.

Ademais, é incontroverso nos autos que o IBAMA tinha aceitado administrativamente a conversão, mas após o recorrido ter sido intimado na esfera administrativa para apresentar proposta sugerindo local e dias do serviço a ser executado, ele ficou-se inerte, motivo pelo qual foi restabelecida a sanção pecuniária aplicada. Deve-se registrar que a decisão recorrida não reduziu o valor da multa aplicada, mas tão somente determinou sua conversão em prestação de serviços. Destarte, tem-se claramente que o que se discute no recurso é se a decisão pela conversão da multa é ato discricionário ou não, nos termos da lei e se pode ser feita pelo Judiciário.

Portanto, as matérias são eminentemente jurídicas, sem espaço para incidência da Súmula 07-STJ" (fls. 427/431e).

Por fim, requer "requer o IBAMA a reconsideração da decisão para que seja conhecido e provido o recurso especial, determinando-se o retorno dos autos ao Tribunal de origem para novo julgamento dos embargos declaratórios ou reconhecida a ofensa ao disposto nos artigos 72, § 4º, da Lei nº 9.605/98, e art. 139 e 145, § 1º, do Decreto nº 6.514/08" (fl. 431e).

Não foi apresentada impugnação ao recurso (fl. 440e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.634.320 - ES (2016/0281822-7)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): 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 Ação Anulatória, ajuizada pela parte ora recorrida contra o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, que visa a anulação do débito, oriundo de multa por manutenção, em cativeiro, de espécimes da fauna silvestre. Requer-se, no feito, ainda, subsidiariamente, a conversão da penalidade de multa simples em prestação de serviços, nos termos do art. 72, § 4º, da Lei 9.605/98.

O acórdão do Tribunal de origem manteve a sentença, que julgara procedente a demanda, para o fim de desconstituir o débito que lastreia a execução fiscal e determinar a conversão da penalidade de multa em prestação de serviço de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, a ser determinada pelo IBAMA.

Nas razões do Recurso Especial, sustenta a parte recorrente, de início, a existência de omissão, não suprida, em sede de Embargos Declaratórios, quanto à afronta ao art. 2º da CF/88, que garante a independência entre os Poderes da União, não cabendo ao Judiciário intervir no mérito administrativo, bem como acerca da discricionariedade da autarquia para aplicação das penalidades administrativas decorrentes do exercício do seu poder de polícia.

Assevera, de outra parte, que "a conversão da multa em prestação de serviço não figura direito subjetivo do autuado, tendo que ser deferido mediante a demonstração do interesse e oportunidade da Administração e no benefício ambiental direto gerado pela prestação do serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental" (fl. 361e).

De plano, à luz do que decidido pelo acórdão recorrido, cumpre asseverar que, ao contrário do que ora se sustenta, não houve violação ao art. 535, II, do Código de Processo Civil de 1973, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram, fundamentadamente e de modo completo, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

Assim, **"a solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC"** (STJ, AgInt no AgInt no AREsp 867.165/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2016).

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse sentido: STJ, REsp 801.101/MG, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 23/04/2008.

A propósito, ainda:

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS.

1. Não há violação ao art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida e a decisão está suficientemente fundamentada.

(...)

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 433.424/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/02/2014).

Ademais, não cabem Declaratórios com objetivo de provocar prequestionamento, se ausentes omissão, contradição ou obscuridade no julgado (STJ, AgRg no REsp 1.235.316/RS, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/05/2011), bem como não se presta a via declaratória para obrigar o Tribunal a reapreciar provas, sob o ponto de vista da parte recorrente (STJ, AgRg no Ag 117.463/RJ, Rel. Ministro WALDEMAR ZVEITER, TERCEIRA TURMA, DJU de 27/10/97).

No acórdão do Tribunal de origem restou assim consignado:

"O IBAMA detém certa margem de discricionariedade quanto à aplicação das penalidades administrativas imputadas em decorrência do exercício do seu poder de polícia. Todavia, deve observar a correspondência entre a conduta e a sanção, bem como outras circunstâncias, de acordo com o que estabelece o art. 6º da Lei nº 9.605/98, *in verbis*:

"Art. 6º Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará:

I a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III a situação econômica do infrator, no caso de multa."

No mesmo sentido, preconizam os artigos 6º e 7º do Decreto nº 3.179/99, vigentes à época:

"Art. 6º O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará a multa prevista para a conduta, bem como, se for o caso, as demais sanções estabelecidas neste Decreto, observando:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

I a gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e

III a situação econômica do infrator.

Art. 7º A autoridade competente deve, de ofício ou mediante provocação, independentemente do recolhimento da multa aplicada, majorar, manter ou minorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos nos artigos infringidos, observando os incisos do artigo anterior.

Parágrafo único. A autoridade competente, ao analisar o processo administrativo de autodeinfração, observará, no que couber, o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998."

Por sua vez, o art. 72, incisos I a XI, e § 4º, da mesma Lei nº 9.605/98 listam as modalidades de sanção cabíveis quando de infração administrativa à legislação ambiental. Vejamos:

"Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I advertência;

II multa simples;

III multa diária;

IV apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V destruição ou inutilização do produto;

VI suspensão de venda e fabricação do produto;

VII embargo de obra ou atividade;

VIII demolição de obra;

IX suspensão parcial ou total de atividades;

X XI restritiva de direitos.

(...)

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente."

No caso, o autor, ora apelado, foi autuado, em 30.11.2001, pelo IBAMA, por manter em cativeiro 26 espécies da fauna silvestre (pássaros) sem autorização, infringindo o art. 70 da Lei nº 9.605/98, razão pela qual lhe foi imposta pena de multa no valor de R\$ 13.000,00 (fls. 32/33 do processo eletrônico).

Ressalte-se que o autor é pessoa de pouca instrução e hipossuficiente. Segundo cópia da Carteira de Trabalho e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Previdência Social CTPS, trabalhava como encarregado de serviços gerais, com salário de R\$ 370,00, em janeiro de 2005 (fl. 16 do processo eletrônico).

Ademais, ao analisar o pedido do autor no processo administrativo, no qual pleiteou sua absolvição ou a substituição da pena de multa por advertência (fl. 36/38 do processo eletrônico), a própria Procuradoria Federal elaborou parecer (fls. 44/46 do processo eletrônico), no qual opinou pela conversão da pena de multa simples em prestação de serviços, nos termos do art. 2º, § 4º, do Decreto nº 3.179/99, então vigente, ao argumento de que:

“(...) considerando as condições econômicas do autuado e as normas dos artigos 6º e 7º do Decreto 3.179/99 que impõem a observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade no momento da aplicação da sanção administrativa decorrente da prática de ilícito ambiental; Considerando que não há nos autos qualquer elemento que indique que o autuado possuía os passáros com finalidade comercial;

Por fim, considerando que a prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente tem importante finalidade educativa, no sentido de contribuir para a formação de uma nova consciência ecológica, concretizando, deste modo, os valores contidos nas normas da Lei 9.795/99;

Entendo que a aplicação da norma do artigo 2º, § 4º, do Decreto 3.179/99, que prevê a conversão da sanção de multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente seja a medida mais adequada e eficaz para este caso sob análise.”

Apesar de o IBAMA ter aceitado a substituição e aberto prazo para que o autor apresentasse proposta sugerindo o local e os dias do serviço a ser executado, na mesma oportunidade encaminhou-lhe boletos para pagamento da pena de multa no valor de R\$ 13.000,00 (fl. 48 do processo eletrônico).

Com efeito, conforme se depreende dos dispositivos anteriormente citados, a legislação ambiental estabelece que a conversão da multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente é faculdade do IBAMA.

Contudo, a discricionariedade do Administrador deve estar pautada nos princípios da Administração Pública, dentre os quais se inserem o da razoabilidade e o da proporcionalidade.

No caso, o valor da multa de R\$ 13.000,00 é excessivo diante da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

conduta praticada, considerando as circunstâncias e as condições sócio-econômicas do autor.

É claro que o fato de o autor ter eventualmente perdido o prazo para apresentação da proposta de prestação de serviços, conforme alega o IBAMA, não pode representar obstáculo intransponível para a aplicação de sanção mais razoável, proporcional e adequada ao caso.

Ora, não se pode conceber que a penalidade por *infração administrativa*, que representou multa de R\$ 13.000,00, seguida de inscrição na dívida ativa, no Cadastro de Inadimplentes do Banco Central CADIN (fls. 67/69 do processo eletrônico) e ajuizamento da execução fiscal nº 2007.50.01.0081655, na qual foi determinada a constrição sobre valores existentes em contas da titularidade do autor (fls. 19/20 e 111 do processo eletrônico), seja medida razoável ou proporcional, tendo em vista que, *no processo criminal* a que respondeu, o autor realizou transação penal, ficando obrigado apenas a doar cestas básicas no valor de R\$ 300,00 e vales transportes no valor de R\$ 600,00 (fls. 26 /29 e 71/72 do processo eletrônico).

Sobre a matéria, confirmam-se os seguintes acórdãos:

(...)

Por fim, demonstrada a verossimilhança das alegações, o receio de dano irreparável está presente diante da inscrição em dívida ativa, no CADIN, e do ajuizamento de execução fiscal com constrição de valores. Dessarte, afigura-se correto o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela, já que presentes os pressupostos do art. 273 do CPC.

Diante do exposto, *nego provimento* à apelação e à remessa necessária, tida por realizada.

É como voto" (fls. 323/331e).

Assim, veja-se que o acórdão de 2º Grau concluiu que, "no caso, o valor da multa de R\$ 13.000,00 é excessivo diante da conduta praticada, considerando as circunstâncias e as condições sócio-econômicas do autor" (fl. 326e). Nesse contexto, alterar o entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte.

A propósito do tema, em hipótese análoga, confira-se:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. PROVA DISCURSIVA. ANULAÇÃO. CRITÉRIOS DE CORREÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ANÁLISE. DANOS MATERIAIS E MORAIS. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. Não cabe ao STJ apreciar ofensa aos artigos da Carta Magna, uma vez que compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal o exame de violação a dispositivo da Constituição da República, nos termos do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

seu art. 102, III, "a".

2. A Lei 9.478/97 instituiu a Agência Nacional do Petróleo - ANP, incumbindo-a de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

3. O Tribunal de origem, com amparo nos elementos dos autos, procedeu à análise dos parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade do valor fixado para a multa.

4. Rever o conteúdo do decisum, a fim de que se chegue a conclusão diversa da instância de origem é, nesta via recursal, impossível, pois demanda apreciação de matéria fática, o que é defeso em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

5. Agravo Regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 516.617/ DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/09/2014).

Assim, não se divisam, nas razões do Agravo interno, argumentos capazes de desconstituir a decisão agravada, que deve ser mantida, por seus próprios fundamentos.

Pelo exposto, nego provimento ao Agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0281822-7

**AgInt no
REsp 1.634.320 / ES**

Números Origem: 00126734520124025001 200750010081655 201250010126737

PAUTA: 16/05/2017

JULGADO: 16/05/2017

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MÔNICA NICIDA GARCIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : GENARIO FERNANDES
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
AGRAVADO : GENARIO FERNANDES
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

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