



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1575408 - SP (2019/0260652-4)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IBAMA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 467 DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. ART. 1.025 DO CPC/2015. INAPLICABILIDADE, NO CASO. ACÓRDÃO BASEADO EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO DA MATÉRIA, NO MÉRITO, EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL, SOB PENA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

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

II. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal, em face do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, objetivando a condenação do réu na elaboração e execução de projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'águas situados na área correspondente à Subseção Judiciária de Barretos/SP. Na inicial, o autor alegou que a autarquia ambiental deixara de promover medidas concretas para a demolição de eventuais construções de alvenaria existentes em Área de Preservação Ambiental, a despeito do seu dever legal de apurar as infrações ambientais ocorridas no local.

III. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem deu parcial provimento à apelação do **Parquet** federal e à remessa oficial, tão somente "para determinar que o IBAMA cumpra o seu dever de fiscalizar as áreas de preservação permanente existentes nos terrenos marginais de cursos d'águas federais localizados na Subseção Judiciária de Barretos, ainda que em território cuja competência para o licenciamento seja de Município ou do Estado de São Paulo". Segundo consta do aresto recorrido, "cinge-se a questão em saber se houve ou não negligência por parte do IBAMA no que concerne ao seu poder-dever de fiscalizar Áreas de Preservação Permanentes localizadas em terrenos marginais de cursos d'águas federais. (...) No caso concreto, embora não haja dúvidas de que o IBAMA deve cumprir o seu poder-dever de fiscalizar as áreas de proteção permanente existentes na área correspondente à Subseção Judiciária de Barretos, ainda que o bem esteja situado dentro de território cuja competência para o licenciamento seja de Município ou do Estado de São Paulo, não há como determinar que seja elaborado um projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'águas federais situados na área em questão, que permita a imposição da pena de demolição pelo próprio IBAMA, sob o argumento de que, se a degradação ao meio ambiente continuar, é possível que até o fim do processo, não se disponha mais de meio aptos a recuperar, com o mesmo grau de satisfatoriedade, a fauna e a flora local".

IV. Não tendo o acórdão hostilizado expendido juízo de valor sobre o art. 497 do

CPC/2015, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, atraindo o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie.

V. Para que se configure o prequestionamento, não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, em suas razões recursais. É necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação ou não, ao caso concreto.

VI. Por outro lado, o Tribunal de origem concluiu que "não cabe ao Poder Judiciário, em respeito ao princípio da separação de Poderes e ao poder discricionário da autoridade administrativa, apreciar os critérios de oportunidade e conveniência dos atos administrativos, ou seja, pronunciar-se sobre o mérito administrativo destes, devendo ater-se à análise de sua legalidade, excetuando-se, tão somente, as situações de evidente abuso de poder ou de ilegalidade nos atos em questão", o que torna inviável a análise da questão, no mérito, em sede de Recurso Especial, sob pena de usurpação da competência do STF. Precedentes do STJ (AgRg no AREsp 584.240/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/12/2014; AgRg no REsp 1.473.025/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/12/2014).

VII. 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, em sessão virtual de 19/04/2022 a 25/04/2022, 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 Mauro Campbell Marques.

Brasília, 25 de abril de 2022.

Ministra ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.575.408 - SP (2019/0260652-4)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo interno, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em 04/10/2019, contra decisão de minha lavra, publicada em 02/10/2019, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Agravo em Recurso Especial, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, contra decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que inadmitiu o Recurso Especial, manejado em face de acórdão assim ementado:

'AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REMESSA OFICIAL, TIDA POR INTERPOSTA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP). IBAMA. PODER-DEVER DE POLÍCIA AMBIENTAL. FISCALIZAÇÃO. TERRITÓRIO CUJA COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO SEJA DE MUNICÍPIO OU DO ESTADO. POSSIBILIDADE. ELABORAÇÃO DE PROJETO DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL, PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS INCABÍVEIS.

1. A sentença de improcedência deve ser submetida à remessa oficial, conforme aplicação analógica do estabelecido no art. 19 da Lei n.º 4.717/1965 (Lei da Ação Popular).

2. A Constituição da República (art. 225) garantiu o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado., qualificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

3. Concretizando o comando constitucional, foi criado pela Lei n.º 7.735/89 o IBAMA, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente que tem, dentre as suas atribuições, o exercício do poder-dever de polícia ambiental, devendo, nesse diapasão, adotar as providências necessárias para coibir eventual prática ambiental ilícita, como meio de execução da Política Nacional do Meio Ambiente, competindo-lhe, como órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências (art. 6º, IV da Lei n.º 6.938/81).

4. Não obstante o disposto no art. 17 da LC n.º 140/2011 e no art. 4º, III da Res. CONAMA n.º 237/97, a incumbência de fiscalizar atividades desenvolvidas com risco de dano ambiental não tem uma relação direta e imprescindível com a competência para a realização

do licenciamento ambiental, mesmo porque, segundo o § 3º do supracitado art. 17, o disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor.

5. Contudo, sem razão o apelante quanto ao pedido para que sejam determinadas a elaboração e execução de projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'águas federais situados na área correspondente à Subseção Judiciária de Barretos que possibilite a efetiva imposição, pela própria autarquia, da pena de demolição.

6. Não cabe ao Poder Judiciário, em respeito ao princípio da separação de Poderes e ao poder discricionário da autoridade administrativa, apreciar os critérios de oportunidade e conveniência dos atos administrativos, ou seja, pronunciar-se sobre o mérito administrativo destes, devendo ater-se à análise de sua legalidade, excetuando-se, tão somente, as situações de evidente abuso de poder ou de ilegalidade nos atos em questão.

7. Embora não haja dúvidas de que o IBAMA deve cumprir o seu poder-dever de fiscalizar as áreas de proteção permanente, ainda que o bem esteja situado dentro de território cuja competência para o licenciamento seja de Município ou do Estado de São Paulo, não há como determinar que seja laborado um projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'águas federais situados na área em questão, que permita a imposição da pena de demolição pelo próprio IBAMA, sob o argumento de que, se a degradação ao meio ambiente continuar, é possível que até o fim do processo, não se disponha mais de meio aptos a recuperar, com o mesmo grau de satisfatoriedade, a fauna e a flora local.

8. Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios, tendo em vista o que dispõe o art. 18 da Lei n.º 7.347/1985.

9. Apelação e remessa oficial, tida por interposta parcialmente providas' (fls. 568/569e).

O acórdão em questão foi objeto de Embargos de Declaração pelo IBAMA (fls. 632/655e), os quais restaram rejeitados, nos seguintes termos:

'PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PREQUESTIONAMENTO. EFEITO INFRINGENTE.

1. Diferentemente do que alega o embargante, todas as questões foram tratadas, de forma fundamentada, pelo julgamento embargado.

2. Portanto, não restou configurada qualquer contradição, obscuridade, omissão ou erro material no v. acórdão, nos moldes do artigo 1.022, incisos 1, II e III, da Lei n° 13.105/2015 - CPC.

3. Mesmo para fins de prequestionamento, estando o acórdão ausente

dos vícios apontados, os embargos de declaração não merecem acolhida.

4. Inadmissível a modificação do julgado, por meio de embargos de declaração. Propósito nitidamente infringente.

5. Embargos de declaração rejeitados' (fl. 683e).

Nas razões do Recurso Especial, interposto com base no art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, a parte ora agravante aponta violação aos arts. **2º, I, II, da Lei 7.735/85, 72 da Lei 9.605/98, 3º e 11 da Lei 7.347/85, 497, caput e parágrafo único, do CPC**, sustentando que, 'em que pese o v. acórdão tenha admitido: o poder dever do IBAMA de fiscalizar as áreas de preservação permanente existentes nos terrenos marginais de cursos d'águas federais localizados na Subseção Judiciária de Barretos, contraditoriamente o aludido acórdão entendeu que não cabe ao Poder Judiciário, analisar o poder dever do IBAMA de elaborar e executar projetos de recuperação ambiental dos suscitados terrenos ribeirinhos' (fl. 584e). Aduz, também, que a tutela inibitória nas obrigações de fazer, através da imposição de meios coercitivos, é indispensável para compelir o IBAMA à efetiva execução de seu dever legal' (fl. 595e).

Por fim, requer o provimento do recurso, 'a fim de impor ao IBAMA a obrigação de fazer consistente na elaboração e início de execução, no prazo de 90 dias, de um projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'água federais situados no território desta Subseção Judiciária de Barretos nos moldes do PNAPA - Plano Nacional de Atuação na Proteção Ambiental e que viabilize a efetiva imposição, pela própria autarquia, da sanção demolitória, se for o caso, em cumprimento à determinação legal e regulamentar constante do artigo 72, inciso VIII, da Lei nº 9.605/98 e artigo 19 do Decreto nº 6.514/2008' (fl. 598e).

Inadmitido o Recurso Especial (fls. 829/832e), foi interposto o presente Agravo (fls. 911/919e).

Contraminuta a fls. 976/978e.

A irresignação não merece prosperar.

Quanto à alegada ofensa ao art. 497 do CPC, o Recurso Especial não ultrapassa a admissibilidade, ante o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ('É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada').

Isso porque, para que se configure o prequestionamento, não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, é necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação ou não ao caso concreto.

Nesse contexto, por simples cotejo das razões recursais e os fundamentos do acórdão, percebe-se que a tese recursal vinculada ao dispositivo tido como violado não foi apreciada no voto condutor, sequer de modo implícito, não tendo servido de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal de

origem. A propósito:

'PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO. SÚMULA N. 284 DO STF. PREQUESTIONAMENTO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INADMISSIBILIDADE.

INCIDÊNCIA DA SUMULA N. 7 DO STJ. DECISÃO MANTIDA.

1. A deficiência na fundamentação do recurso, de modo a impedir a compreensão da suposta ofensa ao dispositivo legal invocado, obsta o conhecimento do recurso especial (Súmula n. 284/STF).

2. A simples indicação dos dispositivos legais tidos por violados, sem que o tema tenha sido enfrentado pelo acórdão recorrido, obsta o conhecimento do recurso especial, por falta de prequestionamento, a teor da Súmula n. 282 do STF.

3. O recurso especial não comporta o exame de questões que impliquem revolvimento do contexto fático-probatório dos autos ou interpretação de cláusula contratual, a teor do que dispõem as Súmulas n. 5 e 7 do STJ.

4. No caso dos autos, a modificação das conclusões do acórdão recorrido, a respeito da conduta protelatória do agravante, para fins de afastamento da multa por litigância de má-fé, demandaria análise do conteúdo fático dos autos.

5. Agravo interno a que se nega provimento' (STJ, AgInt no AREsp 273.612/RJ, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe de 23/03/2018).

No mérito, o acórdão do Tribunal de origem concluiu que:

'Cumpre ressaltar que não cabe ao Poder Judiciário, em respeito ao princípio da separação de Poderes e ao poder discricionário da autoridade administrativa, apreciar os critérios de oportunidade e conveniência dos atos administrativos, ou seja, pronunciar-se sobre o mérito administrativo destes, devendo ater-se à análise de sua legalidade, excetuando-se, tão somente, as situações de evidente abuso de poder ou de ilegalidade nos atos em questão.

No caso concreto, embora não haja dúvidas de que o IBAMA deve cumprir o seu poder-dever de fiscalizar as áreas de proteção permanente existentes na área correspondente à Subseção Judiciária de Barretos, ainda que o bem esteja situado dentro de território cuja competência para o licenciamento seja de Município ou do Estado de São Paulo, não há como determinar que seja elaborado um projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'água federais situados na área em questão, que permita a imposição da

pena de demolição pelo próprio IBAMA, sob o argumento de que, se a degradação ao meio ambiente continuar, é possível que até o fim do processo, não se disponha mais de meio aptos a recuperar, com o mesmo grau de satisfatoriedade, a fauna e a flora local (fl. 26).

Como se sabe, o princípio da inafastabilidade da jurisdição encontra amparo em nossa Magna Carta, em seu art. 5º, XXXV, o qual prescreve que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Muito embora nosso país tenha adotado a independência entre as instâncias judicial e administrativa, houve o acolhimento entre nós do Sistema da Jurisdição Una (Sistema Inglês), em que toda e qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser submetida ao crivo do Poder Judiciário, único capaz de dirimir controvérsias de forma definitiva e final.

Dessa forma, quaisquer interesses, quer dos particulares, quer do Poder Público, se sujeitam a uma única jurisdição conclusiva, qual seja, a do Poder Judiciário, o que significa, saliente-se, não a impossibilidade da Administração de dirimir controvérsias, mas sim de decidi-las de forma definitiva e final.

Portanto, não prospera o pedido para que, em razão do assoberbamento do Poder Judiciário, seja determinada a elaboração um plano que permita a demolição das edificações em área de preservação permanente fora das hipóteses já legalmente previstas para tanto' (fls. 566/567e).

Nesse contexto, verifica-se que a controvérsia foi dirimida, pelo Tribunal de origem, sob enfoque eminentemente constitucional, competindo ao Supremo Tribunal Federal eventual reforma do acórdão recorrido, sob pena de usurpação de competência inserta no art. 102 da Constituição Federal.

Dessa forma, é inviável o exame da insurgência, tal como posta, em sede de Recurso Especial, que se restringe à uniformização da legislação infraconstitucional. Ilustrativamente:

'PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REAJUSTE DE VANTAGEM PESSOAL INCORPORADA JULGAMENTO EXTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO ESTRITAMENTE CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE DO APELO NOBRE.

1. Não ocorre julgamento extra petita quando o juiz aplica o direito ao caso concreto com base em fundamentos diversos dos apresentados pela parte. Não há falar, assim, em violação dos arts. 128 e 460 do CPC/1973.

2. O Tribunal de origem decidiu a controvérsia à luz de

fundamento eminentemente constitucional (art. 37, XIII, da Constituição Federal), circunstância que torna inviável o exame da matéria em sede de recurso especial.

3. Agravo interno não provido' (STJ, AgInt no REsp 1.478.367/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/03/2018).

Ante o exposto, com fulcro no art. 253, parágrafo único, II, **a**, do RISTJ, **conheço** do Agravo, para **não conhecer** do Recurso Especial" (fls. 988/993e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que:

"II. Da impugnação aos fundamentos da decisão agravada

6. A r. decisão monocrática merece pronta reforma para permitir o conhecimento do recurso especial do MPF, pois, primeiramente, não há falar na incidência da Súmula 282/STF nesta hipótese.

7. Isso porque o objeto discutido na presente lide cinge-se à possibilidade, ou não, de condenar o IBAMA em obrigação de fazer consistente na elaboração e início de execução, no prazo de 90 dias, de um projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'água federais situados no território da Subseção Judiciária de Barretos nos moldes do PNAPA – Plano Nacional de Atuação na Proteção Ambiental, além de viabilizar a efetiva imposição, pela própria autarquia, da sanção demolitória, se for o caso, em cumprimento à determinação legal e regulamentar.

8. Por sua vez, o art. 497 do CPC/2015 estabelece que 'na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente'.

9. Percebe-se que a referida norma infraconstitucional guarda completa correlação com a discussão travada na presente demanda, pois tal dispositivo garante a concessão da obrigação de fazer buscada pelo MPF em face do IBAMA.

10. Assim, é importante salientar que não é necessário que o acórdão regional faça menção expressa ao dispositivo legal tido por violado para caracterização do prequestionamento. Basta que o seu conteúdo seja examinado e seja objeto de decisão, o que ocorreu na espécie.

11. Tal orientação, que consagra a admissibilidade do prequestionamento implícito, encontra respaldo em precedentes desta Corte Superior:

'CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. POSSIBILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONVENCIONAIS. REVISÃO. HIPÓTESE LEGAL. AUSÊNCIA.

REEXAME DE ELEMENTOS DE FATOS E DE PROVAS DOS AUTOS. DESNECESSIDADE. DECISÃO MANTIDA.

[...]

2. Tem-se o prequestionamento implícito quando o órgão julgador, embora não tenha feito menção expressa aos dispositivos legais tidos por violados, emite juízo de valor a respeito da questão jurídica deduzida no recurso especial.

[...]

5. Agravo interno a que se nega provimento.' (AgInt no AREsp 267.732/SP, Rel. Min. ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe de 2.10.2018)

'AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PENAL. TRÁFICO DE DROGAS. DOSIMETRIA DA PENA. 309 G DE CRACK ACONDICIONADOS EM 36 INVÓLUCROS. RECONHECIMENTO DA AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO PLEITEADO. IMPROCEDÊNCIA. CONFIGURAÇÃO DO PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. QUANTUM DE MAJORAÇÃO PELA NEGATIVAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE VINCULADA DO MAGISTRADO. AUSÊNCIA DE LIMITES LEGAIS MÁXIMOS E MÍNIMOS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. PENA PROPORCIONAL E RAZOÁVEL. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.

1. A jurisprudência desta Corte admite o prequestionamento implícito, em que não há menção expressa aos dispositivos, mas se debate o conteúdo da norma tida como vulnerada, sendo esse o caso dos autos.

[...]

4. Agravo regimental improvido.' (AgRg no REsp 1.747.006/MS, Rel. Min. SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, DJe de 25.9.2018)

'PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 211/STJ E 282/STF. APELO NOBRE QUE NÃO ATACA ESPECIFICAMENTE TODOS OS FUNDAMENTOS DO APELO NOBRE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO QUE NÃO INFIRMA OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO ATACADA. SÚMULA 182/STJ.

[...]

2. Na forma da jurisprudência desta Corte, 'Para que se configure prequestionamento implícito, é necessário que o Tribunal *a quo* emita juízo de valor a respeito da matéria debatida (REsp. 1.615.958/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 29.11.2016), ainda que deixe de apontar o dispositivo legal em que baseou o seu pronunciamento"

(AgInt nos EDcl no AREsp 44.980/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe 22/02/2017).

[...]

7. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.' (AgInt no REsp 1.668.409/MG, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 24.5.2018)

12. Na espécie, embora não haja menção explícita ao art. 497 do CPC/2015 no acórdão recorrido, verifica-se que o julgado do TRF da 3ª Região isentou o IBAMA das obrigações de fazer relacionadas à elaboração/execução de projeto de recuperação ambiental dos já citados terrenos marginais de cursos d'água e à aplicação da pena de demolição quando necessária.

13. Logo, resta evidenciado que a matéria suscitada no recurso especial foi implicitamente abordada no acórdão recorrido, o que afasta a incidência da Súmula 282/STF neste caso.

14. Em segundo lugar, a r. decisão monocrática ora agravada considerou que o recurso especial do MPF também não poderia ser conhecido porque a fundamentação presente no acórdão recorrido seria eminentemente constitucional, o que afastaria a possibilidade de o STJ apreciar a questão.

15. No entanto, ao assim decidir, a ilustre Ministra Relatora não se atentou para o fato de que o TRF da 3ª Região não julgou a lide com base apenas em fundamentos constitucionais, mas também na legislação infraconstitucional citada pelo MPF, quais sejam, o art. 2º, I, II, da Lei nº 7.735/1989, o art. 72 da Lei nº 9.605/1998 e os arts. 3º e 11 da Lei nº 7.347/1985.

16. Afinal, o fato de as referidas normas não terem sido mencionadas nos acórdãos do Tribunal *a quo* é irrelevante, já que 'o prequestionamento implícito ocorre quando a matéria jurídica vinculada no recurso tenha sido efetivamente enfrentada e discutida no acórdão impugnado, ainda que este não tenha mencionado expressamente os artigos de lei objeto do inconformismo' (AgRg no REsp 1.354.955/PB, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 19.5.2015).

17. Portanto, se tais dispositivos preveem a possibilidade de ser proposta ação civil pública com o objetivo de condenar o IBAMA em obrigações de fazer, consistentes em exercer devidamente o seu poder de polícia ambiental, executar ações em defesa do meio ambiente e aplicar a sanção de demolição – o que foi negado pelo acórdão recorrido –, resta evidente que a solução da presente controvérsia também passa pela análise da legislação infraconstitucional, devendo o STJ decidir sobre ela.

18. A aplicação da sanção de demolição pelo IBAMA está prevista tanto no art. 72 da Lei nº 9.605/1998 quanto no art. 19 do Decreto nº 6.514/2008.

19. Já a condenação para elaborar e iniciar a execução do plano de recuperação das áreas degradadas decorre do próprio poder fiscalizatório conferido à autarquia federal, nos termos do art. 2º da Lei nº 7.735/1989.

20. Vê-se que, ao contrário do que consta do acórdão regional, não se trata aqui de permitir que o Poder Judiciário atue como legislador positivo,

determinando como o órgão fiscalizador deve proceder e adentrando, possivelmente, no campo da discricionariedade, mas tão somente de dar efetividade ao cumprimento de normas infraconstitucionais preestabelecidas, em virtude de omissão caracterizada, de modo que o meio ambiente seja efetivamente tutelado pelo seu órgão fiscalizador.

21. Como se sabe, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se pode dar de forma indiscriminada, pois isso poderia caracterizar invasão da discricionariedade da Administração Pública. Entretanto, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento de mandamentos legais, no caso, a tutela do direito ao meio ambiente equilibrado.

22. Portanto, não há como negar que a presente causa também versa sobre a avaliação jurídica dos comandos infraconstitucionais suscitados como violados, já que o art. 2º, I, II, da Lei nº 7.735/1989, o art. 72 da Lei nº 9.605/1998 e os arts. 3º e 11 da Lei nº 7.347/1985 permitem a tutela inibitória nas obrigações de fazer, mediante imposição de meios coercitivos, o que é indispensável para compelir o IBAMA à efetiva execução do seu dever legal, tudo visando impedir a perpetuação da ocupação sob o manto da ilegal inércia estatal e, principalmente, assegurar a tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente" (fls. 1.006/1.010e).

Por fim, requer "a reconsideração da decisão agravada. Caso contrário, que o presente apelo seja submetido à Turma, para que seja dado provimento ao agravo interno e, sucessivamente, seja conhecido e provido o recurso especial de fls. 576-598" (fl. 1.010e).

Impugnação da parte agravada, a fls. 1.018/1.023e, pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.575.408 - SP (2019/0260652-4)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS-IBAMA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IBAMA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 467 DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. ART. 1.025 DO CPC/2015. INAPLICABILIDADE, NO CASO. ACÓRDÃO BASEADO EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIAÇÃO DA MATÉRIA, NO MÉRITO, EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL, SOB PENA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

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

II. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal, em face do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, objetivando a condenação do réu na elaboração e execução de projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'água situados na área correspondente à Subseção Judiciária de Barretos/SP. Na inicial, o autor alegou que a autarquia ambiental deixara de promover medidas concretas para a demolição de eventuais construções de alvenaria existentes em Área de Preservação Ambiental, a despeito do seu dever legal de apurar as infrações ambientais ocorridas no local.

III. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem deu parcial provimento à apelação do **Parquet** federal e à remessa oficial, tão somente "para determinar que o IBAMA cumpra o seu dever de fiscalizar as áreas de preservação permanente existentes nos terrenos marginais de cursos d'água federais localizados na Subseção Judiciária de Barretos, ainda que em território cuja competência para o licenciamento seja de Município ou do Estado de São Paulo". Segundo consta do aresto recorrido, "cinge-se a questão em saber se houve ou não negligência por parte do IBAMA no que concerne ao seu poder-dever de fiscalizar Áreas de Preservação Permanentes localizadas em terrenos marginais de cursos d'água federais. (...) No caso concreto, embora não haja dúvidas de que o IBAMA deve cumprir o seu poder-dever de fiscalizar as áreas de proteção permanente existentes na área correspondente à Subseção Judiciária de Barretos, ainda que o bem esteja situado dentro de território cuja competência para o licenciamento seja de Município ou do Estado de São Paulo, não há como determinar que seja elaborado um projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'água federais situados na área em questão, que permita a imposição da pena de demolição pelo próprio IBAMA, sob o argumento de que, se a degradação ao meio ambiente continuar, é possível que até o fim do processo, não se disponha mais de meio aptos a recuperar, com o mesmo grau de satisfatoriedade, a fauna e a flora local".

MAM22
AREsp 1575408 Petição : 650834/2019

C542965512304=245219@
2019/0260652-4

C45208311:109132516311@
Documento

Página 10 de 20

IV. Não tendo o acórdão hostilizado expandido juízo de valor sobre o art. 497 do CPC/2015, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, atraindo o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie.

V. Para que se configure o prequestionamento, não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, em suas razões recursais. É necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação ou não, ao caso concreto.

VI. Por outro lado, o Tribunal de origem concluiu que "não cabe ao Poder Judiciário, em respeito ao princípio da separação de Poderes e ao poder discricionário da autoridade administrativa, apreciar os critérios de oportunidade e conveniência dos atos administrativos, ou seja, pronunciar-se sobre o mérito administrativo destes, devendo ater-se à análise de sua legalidade, excetuando-se, tão somente, as situações de evidente abuso de poder ou de ilegalidade nos atos em questão", o que torna inviável a análise da questão, no mérito, em sede de Recurso Especial, sob pena de usurpação da competência do STF. Precedentes do STJ (AgRg no AREsp 584.240/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/12/2014; AgRg no REsp 1.473.025/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/12/2014).

VII. Agravo interno improvido.

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 Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal, em face do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, objetivando a condenação do réu na elaboração e execução de projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'água situados na área correspondente à Subseção Judiciária de Barretos/SP. Na inicial, o autor alegou que a autarquia ambiental deixara de promover medidas concretas para a demolição de eventuais construções de alvenaria existentes em Área de Preservação Ambiental, a despeito do seu dever legal de apurar as infrações ambientais ocorridas no local.

O Juízo de 1º Grau julgou improcedente o pedido (fls. 405/417e).

O Tribunal de origem deu parcial provimento ao apelo do **Parquet**, nos seguintes termos:

"A apelação e remessa oficial, tida por interposta, devem prosperar em parte.

Em um primeiro momento, reconheço a submissão da r. sentença à remessa oficial, conforme aplicação analógica do estabelecido no art. 19 da Lei n.º 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), *in verbis*:

(...)

O E. Superior Tribunal de Justiça também já se manifestou pela aplicação analógica do referido dispositivo à sentença de improcedência proferida em ação civil pública, tendo em vista o interesse coletivo, nos seguintes termos:

(...)

Passo, assim, à análise do mérito.

A ação civil pública constitui importante instrumento processual que visa a apurar e coibir os danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular, assim como à ordem urbanística, conforme prevê a Lei n.º 7.347/85.

Por sua vez, a Constituição da República garantiu, em seu art. 225, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, na forma do § 1º, I do referido diploma.

Nesse passo, concretizando o comando constitucional, foi criado pela Lei n.º

7.735/89 o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente que tem, dentre as suas atribuições, o exercício do poder-dever de polícia ambiental, devendo, nesse diapasão, adotar as providências necessárias para coibir eventual prática ambiental ilícita, como meio de execução da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme se denota da transcrição do art. 2º, 1 e II da supracitada Lei, *in verbis*:

(...)

Como é cediço, compete ao IBAMA, como órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências, nos termos do disposto na Lei n.º 6.938/81 (art. 6º, IV).

Destarte, no caso vertente, cinge-se a questão em saber se houve ou não negligência por parte do IBAMA no que concerne ao seu poder-dever de fiscalizar Áreas de Preservação Permanentes localizadas em terrenos marginais de cursos d'água federais.

Para o r. Juízo de origem, tendo em vista que as infrações em comento, quais sejam, construções de ranchos e retirada de vegetação rasteira em áreas de preservação permanente, não se enquadram em nenhuma das hipóteses de competência do IBAMA para promover o licenciamento ambiental federal, a autarquia só poderia fiscalizar atividades de baixo impacto de maneira supletiva, quando houvesse omissão ou inépcia dos órgãos ambientais estaduais ou locais, na forma prevista na Lei Complementar n.º 140/2011, razão pela qual entende ser impossível a elaboração do plano de ação conforme pretendido na inicial sem a expressa concordância dos demais entes federados.

Com efeito, transcrevo o teor do art. 17 da Lei Complementar n.º 140/2011, *in verbis*:

(...)

Por sua vez, a Resolução CONAMA n.º 237/97 dispõe em seu art. 4º, III, *in verbis*:

(...)

Contudo, entendo que a incumbência de fiscalizar atividades desenvolvidas com risco de dano ambiental não tem uma relação direta e imprescindível com a competência para a realização do licenciamento ambiental.

Com efeito, a Magna Carta, em seu art. 23, VI fixa a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que concerne à proteção do meio ambiente e combate à poluição, em qualquer de suas formas.

Do mesmo modo, não se deve olvidar a redação do § 3º do supracitado art. 17 da LC n.º 140/2011, que confere a seguinte ressalva ao *caput*:

(...)

Esse também é o entendimento adotado pelo E. Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

(...)

Nesse sentido, resta configurada a competência do IBAMA para fiscalizar as áreas de preservação permanente de interesse federal descritas na exordial. Passo, assim, à análise do pedido para que sejam determinadas a elaboração e execução de projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'águas federais situados na área correspondente à Subseção Judiciária de Barretos que possibilite a efetiva imposição, pela própria autarquia, da pena de demolição, conforme previsão no art. 72, VIII da Lei n.º 9.605/1998 c/c o art. 19 do Decreto n.º 6.514/2008, cujo teor a seguir transcrevo:

(...)

Cumpre ressaltar que não cabe ao Poder Judiciário, em respeito ao princípio da separação de Poderes e ao poder discricionário da autoridade administrativa, apreciar os critérios de oportunidade e conveniência dos atos administrativos, ou seja, pronunciar-se sobre o mérito administrativo destes, devendo ater-se à análise de sua legalidade, excetuando-se, tão somente, as situações de evidente abuso de poder ou de ilegalidade nos atos em questão.

No caso concreto, embora não haja dúvidas de que o IBAMA deve cumprir o seu poder-dever de fiscalizar as áreas de proteção permanente existentes na área correspondente à Subseção Judiciária de Barretos, ainda que o bem esteja situado dentro de território cuja competência para o licenciamento seja de Município ou do Estado de São Paulo, não há como determinar que seja elaborado um projeto de recuperação ambiental dos terrenos marginais de cursos d'águas federais situados na área em questão, que permita a imposição da pena de demolição pelo próprio IBAMA, sob o argumento de que, se a degradação ao meio ambiente continuar, é possível que até o fim do processo, não se disponha mais de meio aptos a recuperar, com o mesmo grau de satisfatoriedade, a fauna e a flora local (fl. 26).

Como se sabe, o princípio da inafastabilidade da jurisdição encontra amparo em nossa Magna Carta, em seu art. 5º, XXXV, o qual prescreve que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Muito embora nosso país tenha adotado a independência entre as instâncias judicial e administrativa, houve o acolhimento entre nós do Sistema da Jurisdição Una (Sistema Inglês), em que toda e qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser submetida ao crivo do Poder Judiciário, único capaz de dirimir controvérsias de forma definitiva e final.

Dessa forma, quaisquer interesses, quer dos particulares, quer do Poder Público, se sujeitam a uma única jurisdição conclusiva, qual seja, a do Poder Judiciário, o que significa, saliente-se, não a impossibilidade da Administração de dirimir controvérsias, mas sim de decidi-las de forma definitiva e final.

Portanto, não prospera o pedido para que, em razão do assoberbamento do Poder Judiciário, seja determinada a elaboração um plano que permita a demolição das edificações em área de preservação permanente fora das hipóteses já legalmente previstas para tanto.

Por fim, não há que se falar em condenação ao pagamento de honorários

advocatícios, tendo em vista o que dispõe o art. 18 da Lei n.º 7.347/1985. Em face de todo o exposto, dou parcial provimento à apelação e à remessa oficial, tida por interposta, tão somente para determinar que o IBAMA cumpra o seu dever de fiscalizar as áreas de preservação permanente existentes nos terrenos marginais de cursos d'água federais localizados na Subseção Judiciária de Barretos, ainda que em território cuja competência para o licenciamento seja de Município ou do Estado de São Paulo, deixando de fixar honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei n.º 7.347/1985" (fls. 560/567e).

Opostos Embargos Declaratórios pelo IBAMA, restaram eles rejeitados (fls. 674/684e).

Nas razões do Recurso Especial, a parte agravante aponta ofensa aos arts. 2º, I e II, da Lei 7.735/85, 72 da Lei 9.605/98, 3º e 11 da Lei 7.347/85, e 497 do CPC/2015. Alega, para tanto, que "não se pode aceitar que a degradação do meio ambiente seja objeto de mérito administrativo, de modo que a efetiva atuação no plano fático contra o dano ambiental, fique ao exclusivo critério de oportunidade e conveniência do administrador público. Com efeito, se tal entendimento prevalecer não conseguiremos preservar recursos naturais para as futuras gerações" (fl. 585e). Sustenta que "o projeto de recuperação das áreas degradadas a cargo do IBAMA encontra amparo nos artigos 3º e 11 da Lei nº 7,347/85, os quais preveem a possibilidade de se formular pedido consistente em obrigação de fazer, permitindo ainda ao magistrado a fixação dos meios necessários para o seu efetivo cumprimento, o que se convencionou denominar de tutela inibitória" (fl. 595e). No seu entendimento, "a tutela inibitória nas obrigações de fazer, através da imposição de meios coercitivos, é indispensável para compelir o IBAMA à efetiva execução do seu dever legal, tudo visando impedir a perpetuação da ocupação sob o manto da ilegal inércia estatal e, principalmente, assegurar a tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente" (fl. 595e). Afirma, ademais, que "o artigo 497 do Código de Processo Civil autoriza ainda a concessão da tutela antecipatória inibitória específica, autorizando ao juiz a determinação das "providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento" (art. 497, *caput*, do CPC)" (fl. 596e).

Sem razão, contudo.

Inicialmente, o acórdão recorrido não expendeu juízo de valor sobre o art. 497 do CPC/2015, invocado na petição do Recurso Especial.

De fato, por simples cotejo das razões recursais e dos fundamentos do acórdão, percebe-se que, além da ausência de manifestação expressa, a tese recursal, vinculada ao citado dispositivo legal, tido como violado, não foi apreciada, no voto condutor, sequer de modo implícito, não tendo servido de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal de origem, nem opôs a parte ora agravante os devidos Embargos de Declaração para suprir eventual omissão do julgado.

Diante desse contexto, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, atraindo o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal

Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie.

Para que se configure o prequestionamento, não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, em suas razões recursais. É necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação ou não, ao caso concreto. A propósito:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. REENQUADRAMENTO FUNCIONAL DO SERVIDOR. HERDEIROS DE EX-PENSIONISTAS. **PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO DA TESE RECURSAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 282/STF.** CORRETA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL.

1. **A tese jurídica debatida no recurso especial deve ter sido objeto de discussão no acórdão atacado. Inexistindo esta circunstância, desmerece ser conhecida por ausência de prequestionamento. Súmula 282 do STF (AgRg no REsp 1.374.369/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/6/2013).**

(...)

3. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AREsp 447.352/PE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 27/02/2014).

"PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. (...) ART. 192 DO CC. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INÉRCIA DO CREDOR. AFERIÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

(...)

4. **A tese da prescrição com base no art. 192 do Código Civil não comporta conhecimento, por falta de prequestionamento, visto que o acórdão abordou a questão prescricional com base nos arts. 174 do CTN e 40 da Lei n. 6.830/80, o que atrai a incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF ao ponto.**

(...)

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no REsp 1.461.155/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/03/2015).

Com efeito, "a exigência do prequestionamento, impende salientar, não é mero rigorismo formal, que pode ser afastado pelo julgador a que pretexto for. Ele consubstancia a necessidade de obediência aos limites impostos ao julgamento das

questões submetidas ao E. Superior Tribunal de Justiça, cuja competência fora outorgada pela Constituição Federal, em seu art. 105. (...) A competência para a apreciação originária de pleitos no C. STJ está exaustivamente arrolada no mencionado dispositivo constitucional, não podendo sofrer ampliação" (STJ, REsp 1.033.844/SC, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/05/2009).

De outro lado, publicado o acórdão ora recorrido na vigência do CPC/2015, cumpre ressaltar que, nos termos do art. 1.025 do CPC/2015, "consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante suscitou, para fins de pré-questionamento, ainda que os embargos de declaração sejam inadmitidos ou rejeitados, caso o tribunal superior considere existentes erro, omissão, contradição ou obscuridade".

Inferre-se, assim, da lei de regência, que, para a adoção do denominado prequestionamento ficto – segundo o qual a oposição dos Embargos de Declaração seria suficiente ao suprimento do requisito do prequestionamento – faz-se necessário, além da invocação da questão, por ocasião dos Embargos de Declaração, opostos contra o acórdão do Tribunal de origem, que a Corte Superior considere a existência de erro, omissão, contradição ou obscuridade no referido **decisum**, em razão da alegação de contrariedade ao art. 1.022 do CPC/2015, nas razões do Recurso Especial.

Sobre o tema, confira-se o seguinte precedente do STJ:

"CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. INVENTÁRIO. - LIQUIDAÇÃO PARCIAL DE SOCIEDADE LIMITADA. PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS PROPORCIONAIS ÀS COTAS INVENTARIADAS - HERDEIROS SÓCIOS EM CONDOMÍNIO - CABIMENTO - PRESCRIÇÃO DO DIREITO - NÃO OCORRÊNCIA.

01. Inviável o recurso especial na parte em que a insurgência recursal não estiver calcada em violação a dispositivo de lei, ou em dissídio jurisprudencial.

02. Avaliar o alcance da quitação dada pelos recorridos e o que se apurou a título de patrimônio líquido da empresa, são matérias insuscetíveis de apreciação na via estreita do recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

03. Inviável a análise de violação de dispositivos de lei não prequestionados na origem, apesar da interposição de embargos de declaração.

04. A admissão de prequestionamento ficto (art. 1.025 do CPC/15), em recurso especial, exige que no mesmo recurso seja indicada violação ao art. 1.022 do CPC/15, para que se possibilite ao Órgão julgador verificar a existência do vício inquinado ao acórdão, que uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de grau facultada pelo dispositivo de lei.

05. O pedido de abertura de inventário interrompe o curso do prazo prescricional para todas as pendengas entre meeiro, herdeiros e/ou legatários que exijam a definição de titularidade sobre parte do patrimônio inventariado.

06. Recurso especial não provido" (STJ, REsp 1.639.314/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, DJe de 10/04/2017).

No entanto, não foram opostos Embargos de Declaração, em 2º Grau, além de, no presente Recurso Especial, não se alegar violação ao art. 1.022 do CPC/2015, razão pela qual não restaram observados os requisitos previstos no art. 1.025 do CPC/2015, para fins de consideração do prequestionamento ficto.

Por outro lado, observa-se que a causa fora decidida, pelo Tribunal de origem, com base em fundamento constitucional, tendo consignado que "não cabe ao Poder Judiciário, em respeito ao princípio da separação de Poderes e ao poder discricionário da autoridade administrativa, apreciar os critérios de oportunidade e conveniência dos atos administrativos, ou seja, pronunciar-se sobre o mérito administrativo destes, devendo ater-se à análise de sua legalidade, excetuando-se, tão somente, as situações de evidente abuso de poder ou de ilegalidade nos atos em questão" (fl. 569e).

Nesse contexto, como ressaltou a decisão ora agravada, inviável a análise da questão, em sede de Recurso Especial, sob pena de usurpação da competência do STF.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes desta Corte:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DANOS AMBIENTAIS. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO MUNICÍPIO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. CONTROVÉRSIA SOLUCIONADA COM AMPARO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF.

1. Hipótese em que o Tribunal local consignou (fl. 1.806-1.807, e-STJ): 'Inicialmente, deve ser afastada a incompetência fiscalizatória da Prefeitura Municipal. Dispõe o inciso V do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal: (...) Desta forma, a Municipalidade, por meio da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo, agiu dentro de sua competência constitucional. Assim, é também da Municipalidade a competência para fiscalizar dano ambiental, seja ele potencial ou não'.

2. A princípio, não se pode conhecer da irresignação contra a ofensa ao art. 7º, XIV, alínea 'g', da LC 140/2011, ao art. 11 da Lei 10.308/2001 e ao art. 11 da Lei 69.838/1981, uma vez que os mencionados dispositivos legais não foram analisados pela instância de origem. Ausente, portanto, o requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF.

3. **Além disso, a matéria foi debatida com fundamento eminentemente constitucional (art. 225, § 1º, da CF/1988), sendo sua apreciação de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, consoante o art. 102, III, do permissivo constitucional. Assim, não é possível analisar a tese recursal, sob pena de usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal estabelecida nas alíneas do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal.**

4. Recurso Especial não conhecido" (STJ, REsp 1.802.789/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/07/2019).

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. EXONERAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. INEXISTÊNCIA. GARANTIA DA AMPLA DEFESA. MATÉRIA ANALISADA SOB ENFOQUE CONSTITUCIONAL.

1. Não prosperar a tese de violação dos arts. 489, § 1º, IV, V, e 1.022, II, do CPC, porquanto o acórdão impugnado fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada.

2. O fato de o Tribunal *a quo* haver decidido a lide de forma contrária à defendida pelo recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ele propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

3. Relativamente ao procedimento administrativo aplicado para a exoneração da agravada, o Tribunal de origem entendeu que não houve a observância do princípio da ampla defesa previsto no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

4. A controvérsia foi dirimida pela instância ordinária com fundamento em dispositivo constitucional. Ressalto que em apelo extremo não se analisa suposta afronta a dispositivo constitucional, sob pena de usurpação da competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal.

5. Agravo interno a que se nega provimento" (STJ, AgInt no AREsp 1.436.185/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/05/2019).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PENSÃO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535, II, DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. ACÓRDÃO QUE DIRIMIU A CONTROVÉRSIA COM FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL. APRECIACÃO PELO STJ. INVIABILIDADE.

1. Não se conhece da suposta afronta ao artigo 535 do CPC quando a parte recorrente se limita a afirmar, genericamente, sua violação, sem, contudo, demonstrar, especificamente, que temas não foram abordados pelo acórdão impugnado. Incidência da Súmula 284/STF.

2. O acórdão recorrido dirimiu a controvérsia com fundamento no artigo 40, § 7º, da Constituição Federal, o que afasta a competência do STJ para a apreciação da matéria trazida nos presentes autos, pois de cunho eminentemente constitucional, cabendo, tão-somente, ao STF o exame de eventual ofensa. Precedentes: AgRg no AREsp 171.371/MS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe de

Superior Tribunal de Justiça

19/9/2014; AgRg no AREsp 537.171/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 16/9/2014.

3. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 584.240/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/12/2014).

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 AREsp 1.575.408 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2019/0260652-4

Número de Origem:

00044413520114036138 201161380044418 44413520114036138

Sessão Virtual de 19/04/2022 a 25/04/2022

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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

AGRAVADO : OS MESMOS

ASSUNTO : DIREITO AMBIENTAL - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 19/04/2022 a 25/04/2022, 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 Mauro Campbell Marques.

Brasília, 26 de abril de 2022