

Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.674.533 - RO (2020/0052903-3)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS-IBAMA
AGRAVADO : EDMAR APOLINÁRIO DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA. DANO AMBIENTAL. DESMATAMENTO. MULTA APLICADA NOS LIMITES DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. REDUÇÃO DO VALOR. IMPOSSIBILIDADE. RECONHECIMENTO DA ILEGALIDADE PRATICADA. FATO INCONTROVERSO.

I - Na origem, trata-se de ação de conhecimento ajuizada por Edmar Apolinário dos Santos contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA pretendendo a nulidade do ato administrativo de autuação por infração ambiental, decorrente de desmatamento de 4,5 hectares de área de preservação ambiental sem a devida permissão da autoridade competente, requerendo, ainda, a consequente conversão da multa pecuniária para pena de advertência.

II - O Tribunal Regional Federal da 1ª Região deu provimento ao recurso de apelação, reformando a sentença de improcedência da ação para reduzir o valor da multa imposta.

III - É fato absolutamente incontroverso nos autos que o autor praticou o ato ambiental relativo ao desmatamento, e que o auto de infração respectivo pautou-se na legislação de regência para aplicação da multa em valor devidamente especificado e de acordo com os respectivos hectares.

IV - Na análise do caso concreto, o acórdão recorrido, ao reduzir o valor da penalidade, insurgiu-se na seara administrativa, criando um novo valor, situação que evidencia a apontada violação de lei federal, e merece censura. Precedente análogo: AgInt no REsp 1865164/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2020, DJe 18/12/2020.

V - Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial, com o restabelecimento integral da sentença de improcedência do pedido autoral e consequente manutenção da respectiva penalidade na sua forma originária.

ACÓRDÃO

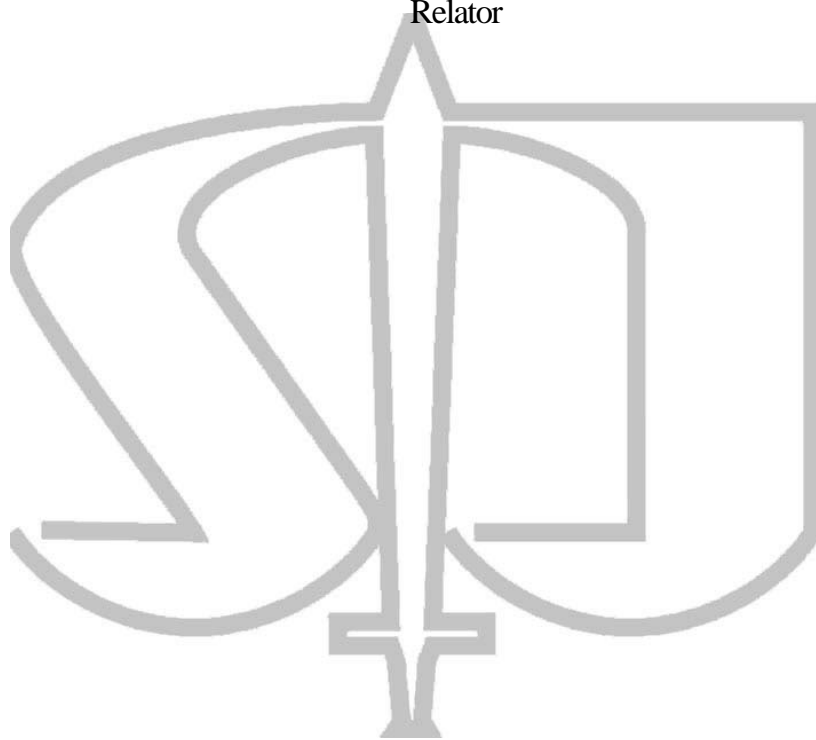
Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas,

Superior Tribunal de Justiça

acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, "Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Og Fernandes, acompanhando o Sr. Ministro Francisco Falcão, a Turma, por unanimidade, conhecer do agravo para dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes (voto-vista), Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 24 de agosto de 2021(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

Relator



AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.674.533 - RO (2020/0052903-3)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Edmar Apolinário dos Santos ajuizou ação contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA pretendendo a nulidade do ato administrativo de autuação por infração ambiental, decorrente de desmatamento de 4,5 hectares de área de preservação ambiental sem a devida permissão da autoridade competente, requerendo, ainda, a consequente conversão da multa pecuniária, fixada em R\$ 6.750,00 (seis mil, setecentos e cinquenta reais), para pena de advertência.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região deu provimento ao recurso de apelação, reformando a sentença de improcedência da ação (fls. 85-89) para reduzir o valor da multa imposta para R\$ 225,00 (duzentos e vinte e cinco reais), nos termos da seguinte ementa (fls. 152-153):

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA. LEI 9.605/98, DECRETO. 3.179/1999. DESTRUIÇÃO DESAUTORIZADA DE FLORESTA NATIVA, OBJETO DE ESPECIAL PRESERVAÇÃO. REDUÇÃO DA MULTA. VIOLAÇÃO DA LEGALIDADE. INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA. REVISÃO DO ATO. SENTENÇA REFORMADA. APELO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Lavrado auto de infração, pelo IBAMA, em que se imputa a prática de desmatar hectares de área de especial preservação, sem autorização do órgão ambiental competente infração administrativa prevista no artigo 37, do Decreto 3.179/99, sujeita a multa.

2. A destruição desautorizada de florestas nativas e demais formas, de vegetação é conduta lesiva ao meio ambiente, ainda que potencialmente considerada. As circunstâncias fáticas em que praticada a conduta, no entanto, devem ser avaliadas no contexto de aplicação e adequação da penalidade.

3. Para imposição e gradação da penalidade ambiental, a autoridade competente deverá observar; I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências 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, no caso de multa (art. 6º da Lei 9:605/1998).

4. A pena de advertência é aplicada a infrações de menor lesividade ao meio ambiente, assim entendidas aquelas em que a multa máxima cominada não ultrapasse o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ou que, no caso de multa por unidade de medida,

Superior Tribunal de Justiça

a multa aplicável não exceda esse valor, na forma do 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 6.514/08.

5. "A aplicação da multa deve ter em conta a situação fática e os critérios estabelecidos por lei (art. 6º da Lei n. 9.605/98) em respeito ao princípio da individualização da pena, bem como observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade." (AC 0016472-97.2008.4.01.3600 / MT, Rel. JUIZ FEDERAL EVALDO DE OLIVEIRA FERNANDES, filho; QUINTA TURMA, e-DJF1 p.472 de 12/11/2015).

6. Ofende a legalidade o dispositivo do ato regulamentar, no Caso o artigo 37, do Decreto 3.179/99, que não prevê índices mínimo e máximo para cominação da multa, em com o comando de regulamentação contido nas disposições do art. 75, da Lei 9.605/98 (lei em sentido estrito regente da matéria), o qual determina: "o valor da multa de que trata este Capítulo será fixado no regulamento desta Lei e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)".

7. De modo a preservar a legalidade do ato, e observar o atendimento aos princípios da individualização da pena, da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da penalidade administrativa de multa por infração ambiental, faz-se necessário que o art. 37, do Decreto 3.179/99 receba interpretação conforme a Constituição, de modo que o valor cominado para o hectare para fins de base do cálculo da sanção, seja considerado como máximo, atento aos limites estabelecidos pelo art. 75, da Lei 9.605/98. Precedentes desta Corte.

8. Na hipótese, verificado que a conduta proscrita recai sobre uma área de 4,5 hectares, o que originou a aplicação de multa administrativa no montante de R\$ 6.750,00 (seis mil e setecentos e cinquenta reais), orçada ao valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) por hectare, deve ser revista para novo valor que deverá levar em consideração a quantia de R\$ 50,00 por hectare, sem que se comprometa o caráter educativo repressivo e de prevenção da penalidade.

9. A aplicação no patamar mínimo legalmente previsto deve-se a ausência de exposição dos pressupostos fáticos para majoração da multa em sede administrativa, aqui compreendidas especialmente as circunstâncias da infração, as quais, não sugerem motivação suficiente para elevar a pena.

10. Deve ser sublinhada a função pedagógica da jurisprudência que se firma nesta Corte, que confere o importante papel de sugerir o aperfeiçoamento das atuações lavradas pelo IBAMA em casos semelhantes, em que a autoridade administrativa deveria indicar minimamente a motivação para escolha da penalidade, em atenção ao próprio regramento contido na lei e ao seu poder de polícia que lhe pressupõe aptidão idônea a registrar e individualizar elementos específicos da conduta durante a fiscalização que é empreendida.

11. Reforma da sentença, apenas para diminuição do valor da multa, segundo parâmetros expostos. Manutenção da medida de embargo sobre a área degradada.

12. Apelação da parte autora da ação, conhecida e, em parte, provida, para minorar o valor da multa aplicada administrativamente.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fl. 172).

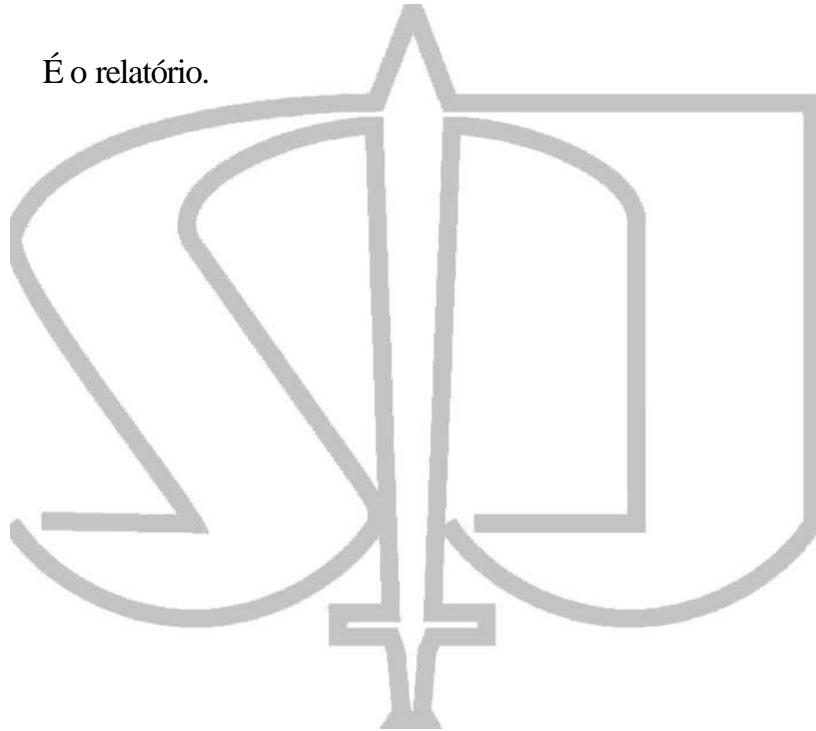
O IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Superior Tribunal de Justiça

Renováveis interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, apontando violação dos arts. 74 e 75 da Lei n. 9.605/1998; e 37 do Decreto n. 3.179/1999, sob o fundamento de que o valor da multa foi imposto de acordo com o regramento aplicável, sendo incabível a respectiva redução, fixada em quantia inferior ao mínimo legal.

Após o oferecimento de contrarrazões (fls. 182-185), o Tribunal de origem negou seguimento ao recurso especial (fls. 187-191), tendo sido interposto o presente agravo.

É o relatório.



AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.674.533 - RO (2020/0052903-3)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Considerando que o agravante impugnou a fundamentação apresentada na decisão agravada, e atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do agravo, passo ao exame do recurso especial.

A pretensão merece acolhida.

Inicialmente cumpre ressaltar não haver qualquer controvérsia acerca da prática apontada no referido ato que impôs a referida penalidade. A propósito, o seguinte trecho do *decisum*:

A responsabilidade do infrator não pode ser excluída porque sua conduta não representou efetiva lesão ao meio ambiente ou por sua insignificância ou mesmo por desconhecimento da ilicitude."Quando muito, essas causas/consequências podem ter relevância na graduação da, penalidade, jamais afastá-la. A ninguém é dado escusar-se do cumprimento da lei, alegando sua ignorância. Ademais, em matéria de meio ambiente, prevalece o princípio da precaução, pelo qual se privilegia o desestímulo à prática de condutas lesivas (ou apenas potencialmente), o que caracteriza como de perigo as figuras típicas ilícitas, não se exigindo dano efetivo, até porque o dano em si já se revela com o simples desmatamento de floresta nativa.

Nessa perspectiva e considerando que a responsabilidade por danos ambientais é objetiva, não há espaço no conjunto probatório para afastar a autuação contrariada. Caberia ao autuado provar, ônus de que não se desincumbiu, que não fora a responsável pelo desmatamento e, assim, afastar o nexo de causalidade entre os fatos (desmatamento) e os danos (prejuízos ambientais).

No entanto, apesar de tal afirmação, o acórdão entendeu por alterar a penalidade aplicada pelo IBAMA, reduzindo o valor da multa imposta administrativamente - R\$ 6.750,00 (seis mil, setecentos e cinquenta reais) - para R\$ 225,00 (duzentos e vinte e cinco reais), em substituição à Administração, que atuou dentro dos parâmetros legais, que determina o valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) por hectare ou fração danificada ou destruída.

Superior Tribunal de Justiça

Evidenciada a apontada violação de lei federal, pois como apontado pelo recorrente, o *decisum* estabeleceu um valor menor por hectare, sequer previsto na lei de regência, merecendo reforma.

Em situação análoga, invoco o seguinte julgado desta Corte:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. DÍVIDA ATIVA. TAXA ANUAL POR HECTARE. AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA MINERAL. PAGAMENTO PROPORCIONAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.

1. Primeiramente, convém salientar que o Tribunal de origem apenas admitiu o Recurso Especial quanto aos arts. 20, 22, II e III, 63 e 64, § 2º, todos do Código de Minas, razão pela qual os demais dispositivos arguidos não serão objeto de análise.

2. Preliminarmente, constata-se que não houve ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015, pois o Tribunal de piso fundamentadamente rejeitou a tese de pagamento parcial da taxa em questão, bem como repudiou a suposta abusividade da multa imposta (fl. 172, e-STJ).

3. O fato gerador da cobrança da referida Taxa Anual por Hectare é a publicação do alvará de pesquisa, e não o efetivo desempenho da atividade minerária anteriormente desejada, sendo irrelevante se a parte outrora interessada dela desiste.

3. Corretamente decidiu o Tribunal regional ao dizer que, "nos termos do art. 20, do Código de Minas, o marco temporal de cobrança da TAH é anual", bem como que "o art. 22, III, do Código de Minas, dispõe que a autorização não pode ter prazo de validade inferior a um ano" (fl. 172, e-STJ, grifou-se).

4. Além disso, não existe previsão normativa que autorize a cobrança parcial/proporcional da TAH, o que inviabiliza a conduta da Administração nesse sentido, pois está atada ao princípio da legalidade e somente pode o que a Lei permite. Ressalte-se que tal fundamento, apto por si só para manter a conclusão da decisão monocrática anterior, não foi combatido agora pela parte agravante, o que atrai o óbice da Súmula 284/STF por debilidade argumentativa.

5. Estando incontroverso nos autos que o valor da multa imposta respeitou as balizas legais, inexistente ilicitude por parte da Administração e, portanto, é inviável considerar como desproporcional penalidade legalmente adequada, cabendo ao juízo de discricionariedade e ao arbítrio - não arbitrariedade - do Executivo a devida ponderação da "gravidade das infrações", conforme texto legal, descabendo ao Judiciário interferir nesse mérito administrativo.

6. Dissídio jurisprudencial prejudicado.

7. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp 1865164/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2020, DJe 18/12/2020, g.n.)

Ante o exposto, conheço do agravo e dou provimento ao recurso especial do

Superior Tribunal de Justiça

IBAMA para restabelecer integralmente a sentença de primeiro grau de improcedência da ação, com a consequente manutenção da respectiva penalidade na sua forma originária.

É o voto.



AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.674.533 - RO (2020/0052903-3)

VOTO-VISTA

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de agravo em recurso especial com origem em processo ajuizado por Edmar Apolinário dos Santos contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

A demanda pretendeu a declaração de nulidade da autuação por infração ambiental decorrente de desmatamento de 4,5 hectares de área de preservação ambiental.

Houve ainda o requerimento de conversão da multa pecuniária de R\$ 6.750,00 (seis mil, setecentos e cinquenta reais) para pena de advertência.

O pedido foi julgado improcedente (e-STJ fls. 85-89).

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região deu provimento ao recurso de apelação, reformando a sentença, para reduzir o valor da multa imposta para R\$ 225,00 (duzentos e vinte e cinco reais) (e-STJ fls. 152-153).

O acórdão considerou que a base normativa do ato administrativo seria ilegal. O Tribunal de origem entendeu que o art. 37 do Decreto n. 3.179/1999, ao não prever índices mínimos e máximos, teria ofendido a legalidade.

Essa conclusão decorreu da análise do art. 75 da Lei n. 9.605/1998, que prevê a fixação do valor da multa entre o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

A conduta da parte autora foi considerada ilegal, mas a multa foi fixada no valor mínimo – R\$ 50,00 (cinquenta reais) –, pelo fato de o acórdão ter compreendido que a fixação da multa no patamar definido pelo art. 37 do Decreto n. 3.179/1999 desrespeitou a imposição da Lei n. 9.605/1998.

Houve interposição de recurso especial (e-STJ fls. 175-179) e apresentação de contrarrazões (e-STJ fls. 182-185).

O recurso especial teve seguimento negado na origem com base na Súmula 7/STJ (e-STJ fls. 187-191).

O Relator, Ministro Francisco Falcão, votou pelo conhecimento do agravo e provimento do recurso especial para restabelecer a sentença.

É o relatório. Passo a decidir.

Voto

O obstáculo da Súmula 7/STJ não é aplicável ao caso.

O recurso especial não busca reapreciar os critérios de fixação da multa ambiental em mínimo e máximo, mas sim verificar os limites legais do poder regulamentar. O recurso discute o fato de o decreto ter definido multa em patamar fixo e se isso ofenderia a legalidade, o que não exige reanálise de prova.

Além disso, a conduta infratora da legislação ambiental tornou-se fato incontroverso. Esse capítulo decisório não mais admite impugnação e não integra o objeto do recurso especial.

Como se vê, deve-se conhecer do agravo em recurso especial e a ele dar-se provimento para afastar a aplicação do enunciado sumular no caso concreto.

No que se refere ao recurso especial, o acórdão debate o direito sancionatório na legislação ambiental e como deve ocorrer a fixação da multa no decreto regulamentar.

O art. 75 da Lei n. 9.605/1998 estabelece que a fixação da multa deve ocorrer entre o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões) na forma do regulamento:

Art. 75. O valor da multa de que trata este Capítulo será fixado no regulamento desta Lei e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

O art. 74 do mesmo diploma legislativo estabelece quais são os critérios a serem observados pelo regulamento:

Art. 74. A multa terá por base a unidade, hectare, metro cúbico, quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado.

No caso de desmatamento, o regulamento optou pelo critério da fixação

por hectare. Quanto a esse método, portanto, não há nenhuma discussão possível sobre eventual ilegalidade.

Resta, no entanto, saber se a previsão de multa em patamar fixo, tal qual ocorreu no art. 37 do Decreto n. 3.179/1999, ofenderia a legalidade:

Art. 37. Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação: Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), por hectare ou fração.

As multas como sanções de caráter punitivo podem ser fixadas de diversas formas:

- a) valor mínimo e valor máximo;
- b) valor máximo;
- c) valor fixo.

As três formas, por si só, não são ilegais ou contrárias à legislação. Quando o art. 75 da Lei n. 9.605/1998 estabeleceu multas de no mínimo R\$50,00 (cinquenta reais) e no máximo R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões) não impôs critério único para o administrador no exercício do poder regulamentar.

A interpretação de que a fixação em valor fixo seria ilegal por não individualizar condutas também é equivocada. A seção II do Decreto n. 3.179/1999 traz inúmeras condutas passíveis de punição.

Assim, a individualização da multa pode ocorrer de diversas formas com maior ou menor poder para o agente público fiscalizador. Nessa situação concreta, a administração pública preferiu descrever um número maior de condutas no regulamento, atribuindo-lhes valor em momento anterior ao auto de infração. A interpretação dada pela origem, portanto, não merece subsistir.

Ante o exposto, adiro à conclusão do Relator, Ministro Francisco Falcão, para conhecer do recurso de agravo em recurso especial e dar-lhe provimento e prover o recurso especial, restabelecendo a sentença.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0052903-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AREsp 1.674.533 /
RO**

Números Origem: 00068069020094014100 200941000068101 68069020094014100

PAUTA: 11/05/2021

JULGADO: 18/05/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
AGRAVADO : EDMAR APOLINÁRIO DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

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

CERTIDÃO

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

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, conhecendo do agravo para dar provimento ao recurso especial, pediu vista dos autos, antecipadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes."

Aguardam os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0052903-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AREsp 1.674.533 / RO**

Números Origem: 00068069020094014100 200941000068101 68069020094014100

PAUTA: 24/08/2021

JULGADO: 24/08/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

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

AGRAVADO : EDMAR APOLINÁRIO DOS SANTOS

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

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

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Og Fernandes, acompanhando o Sr. Ministro Francisco Falcão, a Turma, por unanimidade, conheceu do agravo para dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes (voto-vista), Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.