

RECURSO ESPECIAL Nº 1.759.697 - CE (2018/0203620-8)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
R.P/ACÓRDÃO : **MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE : SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO
AMBIENTE-SEMACE
PROCURADOR : PAULA PEIXOTO ITABORAHY E OUTRO(S) - CE029028
RECORRIDO : ITAPUI BARBALHENSE INDUSTRIA DE CIMENTOS S/A
ADVOGADOS : JOSÉ ALEXANDRE GOIANA DE ANDRADE - CE011160
VALDETARIO ANDRADE MONTEIRO - CE011140
JOSÉ PATRIARCA BRANDÃO SOUZA - CE023569
KATIANA BARBOSA AGUIAR - CE030726

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO DE NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA ARBITRADA NO VALOR DE R\$ 1.500.00,00 (UM MILHÃO E QUINHENTOS MIL REAIS). ACÓRDÃO REFORMOU A SENTENÇA PARA REDUZIR O VALOR DA MULTA PARA O MÍNIMO LEGAL. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. Trata-se de Recurso Especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Ceará que reduziu o valor da multa aplicada pela recorrente à recorrida de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para R\$ 1.000,00 (mil reais), mínimo previsto no art. 41 do Decreto 3.179/99.

2. O Superior Tribunal de Justiça, na aplicação de multas administrativas em geral, tem observado três teses: a) quando o processo judicial não é instruído com o processo administrativo, a revisão judicial do montante fixado não é adequada (Aglnt no REsp 1865164/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2020, DJe 18/12/2020, g.n.);b) quando o processo judicial contém o processo administrativo, auto de infração ou decisão administrativa e, no referido ato administrativo, não constam os critérios para o parâmetro de fixação acima do mínimo legal ou normativo, o ato de fixação administrativa padece de nulidade (REsp 1686089/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/12/2017, DJe 19/12/2017); c) quando a análise da multa exigir a reapreciação dos critérios que levaram à fixação do montante da sanção, há ofensa à Súmula 7 do STJ (REsp 1795584/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2019, DJe 26/03/2019).

3. O restabelecimento da sentença de primeiro grau exigiria a reanálise dos critérios e parâmetros para a fixação da multa administrativa acima do mínimo legal, o que é incompatível com a via pretendida. Incidência da Súmula7/STJ.

4. Recurso especial não conhecido.

ACÓRDÃO

Superior Tribunal de Justiça

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, acompanhando o Sr. Ministro-Relator, dando provimento ao recurso especial, os votos dos Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (voto vogal), acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Og Fernandes, não conhecendo do recurso, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Francisco Falcão e Herman Benjamin, não conhecer do recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Og Fernandes, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Og Fernandes os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães.

Brasília, 18 de agosto de 2022(Data do Julgamento)

MINISTRO OG FERNANDES

Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.759.697 - CE (2018/0203620-8)

VOTO VENCIDO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO:

Votei vencido aos presentes ao entendimento de que as alegações recursais mereciam acolhida com apontamento de que o acórdão recorrido é claro ao assentir acerca da irregularidade perpetrada pela empresa autora, *in verbis*:

Da leitura dos dispositivos acima transcritos, depreende-se que compete à SEMACE dar cumprimento às normas estaduais e federais referentes à política ambiental no Estado do Ceará, e que, consoante a organização administrativa interna dessa autarquia, cabia à sua Procuradoria Jurídica a lavratura de autos de infração na época dos fatos discutidos nesta demanda.

Ausente, portanto, vício formal subjetivo na confecção do auto de infração em tela.

Quanto à indicação das infrações administrativas, em suas razões recursais, sustentando haver protocolado o pedido de renovação da sua Licença de Operação - LO em tempo hábil, a apelante aduz ser descabida a lavratura do Auto de Infração nº 081/05-GS/PJ, pois a LO está automaticamente prorrogada até manifestação definitiva da SEMACE, nos termos do art. 18, § 4º, da Resolução CONAMA nº 237/97, *in verbis*:

Art. 18 -O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

[...] § 4º - A renovação da Licença de Operação(LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Todavia, da análise conjunta da Licença de Operação nº 255/2003-COPAM/NUCAM, com validade até 17.02.2005 (págs. 49-50), com o requerimento de renovação (pág. 51), protocolado apenas em 06.12.2004, verifica-se que o referido pleito foi formulado fora do interstício previsto na sobredita resolução, motivo pelo qual a autora não era beneficiada da aludida prorrogação, sendo passível de autuação pela ausência de licenciamento ambiental, o que de fato ocorreu na espécie.

Do mesmo modo, a prova colacionada aos autos, especialmente os pareceres e relatórios técnicos (págs. 81-83, 85-96, 102-104 e 108-113), demonstra que a recorrente emitia inúmeros gases poluentes, em afronta ao art. 41 do Decreto nº 3.179/1999, vigente à época dos fatos [...]

Ressalte-se que, nada obstante as alegações recursais sobre a ilegalidade do Decreto nº 3.179/1999, hoje revogado pelo Decreto nº 6.514/2008, é assente o entendimento pela validade do referido diploma, que não excedeu o poder regulamentar conferido pela Lei Federal nº 9.605/1998 ao individualizar as infrações administrativas, pois esta norma já estabelecia ser infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção

Superior Tribunal de Justiça

e recuperação do meio ambiental (art. 70), bem como prescrevia as respectivas sanções (art. 72).

O Decreto nº 3.179/1999, que encontra sua validade no artigo 80 da Lei Federal nº 9.605/1998 ("O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação"), apenas detalhou os mandamentos da citada lei para viabilizar a sua aplicação prática e evitar abusos. Afigura-se, por conseguinte, inquestionável a sua utilização como fundamento do auto de infração.

Assim, inexistente nulidade também neste aspecto, porquanto houve a correta indicação das infrações imputadas.

Além disso, entende-se ser legítima a aplicação da Resolução CONAMA nº 08/1990 no processo de renovação da Licença de Operação, haja vista que o art. 6º do referido diploma estabelece que "A verificação do atendimento aos limites máximos de emissão fixado através desta Resolução, quando do fornecimento da LO - Licença de Operação, poderá ser realizada pelo órgão ambiental licenciador ou pela Empresa em Licenciamento, desde que com acompanhamento do referido órgão ambiental licenciador".

Logo, ainda que o art. 1º, § 2º, da Resolução CONAMA nº 08/1990 delimite que os seus efeitos atingiram os empreendimentos cujas Licenças Prévia - LP sejam solicitadas aos órgãos licenciadores competentes após a sua publicação, tem-se que, à míngua de outros critérios, o art. 6º deve ser interpretado extensivamente para atingir a hipótese vertente, em que a renovação da LO foi pleiteada após o advento da supramencionada resolução.

Veja-se que não se trata de necessidade de revolvimento fático-probatório, uma vez restar devidamente caracterizada, em ambas as instâncias, o desrespeito à legislação de regência no tocante à renovação da Licença de Operação da empresa autora, assim como sua conduta poluente.

Nesse panorama, ao entender pela fixação da multa no patamar mínimo legal, reduzindo o valor arbitrado administrativamente de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos e mil reais) para singelos R\$ 1.000,00 (mil reais), o acórdão merece censura.

Ademais, como bem considerado pela recorrente, também não há que se falar que o valor adotado pelo órgão ambiental seria desproporcional ou em afronta à razoabilidade, pois como bem considerado por ele, a Administração Pública poderia aplicar a multa entre os valores de R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$. 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), no que atuou dentro de seu poder discricionário ao fixar R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Para isso, afirma ter se valido de se tratar "[...] de uma grande indústria de

Superior Tribunal de Justiça

cimento de grande porte, operando sem licenciamento ambiental a mais de ano, com recusa na instalação de equipamentos antipoluentes eficazes para sua atividade [...]" (fl. 361), e que todos os critérios de gradação integraram o respectivo processo administrativo.

A título de precedente, invoco o seguinte julgado:

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, dou provimento ao recurso especial, no sentido de restabelecer, integralmente, a sentença de primeira instância, assim como os efeitos do respectivo auto infracional, que impôs à empresa autora a multa no valor de R\$ 1.500.000,00

Superior Tribunal de Justiça

(um milhão e quinhentos mil reais).

É o voto.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.759.697 - CE (2018/0203620-8)

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO OG FERNANDES:

A pessoa jurídica Itapuí Barbalhense Indústria de Cimentos S/A ajuizou demanda em face da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE. O objetivo foi a declaração de nulidade do Auto de Infração n. 081/05-GS/PJ.

Os pedidos foram julgados improcedentes no primeiro grau de jurisdição (fls. 181-187). No segundo grau, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará reformou parcialmente a decisão, reduzindo o valor da multa para o mínimo legal (R\$ 1.000,00 - mil reais), como previsto na ementa seguinte:

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REVELIA. DESNECESSIDADE DE DESENTRANHAMENTO DA CONTESTAÇÃO E DOS DOCUMENTOS. ART. 322 DO CPC/1973 (ART. 346 DO CPC/2015). INFRAÇÃO AMBIENTAL. LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA SEMACE (LEI ESTADUAL Nº 11.411/1987). PORTARIA Nº 202/1999. ATRIBUIÇÃO DA PROCURADORIA JURÍDICA DA SEMACE PARA LAVRAR O AUTO. INAPLICABILIDADE DO ART. 18, § 4º, DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/97. PEDIDO DE RENOVAÇÃO DA LICENÇA DE OPERAÇÃO INTEMPESTIVO. FALTA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMISSÃO DE POLUENTES. OFENSA AO ART. 41 DO DECRETO Nº 3.179/1999. CARACTERIZAÇÃO DE INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO QUE FIXOU O VALOR DA MULTA. AUSÊNCIA. NULIDADE. POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA AO MÍNIMO LEGAL. INVERSÃO DO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. APELO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A decretação da revelia em razão do oferecimento a destempo da peça de defesa não implica, obrigatoriamente, o desentranhamento da contestação e dos documentos que a acompanharam, pois inexistente prejuízo para a parte autora, já que essa petição apenas será apreciada quanto às questões de direito ali deduzidas e, a teor do art. 322 do CPC/1973 (art. o 346 do CPC/2015), o réu revel pode intervir no processo em qualquer fase, peticionando, coligindo documentos e alertando o Juízo sobre matéria de ordem pública.

2. Cinge-se a controvérsia à legalidade ou não do Auto de Infração - AI nº 081/05-GS/PJ, lavrado em 24.05.2005 pelo Coordenador da Procuradoria Jurídica da SEMACE.

3. A SEMACE, no exercício regular do poder de polícia administrativa, instituído pela Lei Estadual nº 11.411/1987, é competente para dar cumprimento às normas estaduais e federais referentes à política ambiental no Estado do Ceará, com a imposição de sanções de natureza administrativa elencadas na

Superior Tribunal de Justiça

Lei Federal nº 9.605/1998, regulamentada pelo Decreto nº 3.179/1999. Ademais, no âmbito da organização administrativa interna da SEMACE, por força do art. 9º da Portaria nº 202/1999 então vigente, cabia à sua Procuradoria Jurídica a lavratura de autos de infração na época dos fatos discutidos nesta demanda.

4. In casu, verifica-se que o pedido de renovação da Licença de Operação - LO da apelante não foi formulado em tempo hábil, motivo pelo qual esta não era beneficiada pela prorrogação da LO (art. 18, § 4º, da Resolução CONAMA nº 237/97), sendo legítima a sua autuação pela ausência de licenciamento ambiental. Outrossim, consoante material probatório colacionado aos fólios, a recorrente emitia inúmeros gases poluentes, incorrendo na conduta tipificada no art. 41 do Decreto nº 3.179/1999, vigente à época dos fatos. Inexiste nulidade, portanto, ante a correta indicação das infrações imputadas.

5. É assente o entendimento pela validade do Decreto nº 3.179/1999, hoje revogado pelo Decreto nº 6.514/2008, que não excedeu o poder regulamentar conferido pela Lei Federal nº 9.605/1998 ao individualizar as infrações administrativas, pois esta norma já estabelecia ser infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiental (art. 70), bem como prescrevia as respectivas sanções (art. 72).

6. O art. 6º da Lei nº 9.605/1998 e o art. 6º do Decreto nº 3.179/1999 delimitam diversos parâmetros para aplicação da sanção administrativa, razão pela qual o ato administrativo sancionatório deve conter expressamente os critérios e as justificativas adotados para a definição da sanção, sob pena de ser considerado inválido por falta de motivação. Na espécie, entretanto, nota-se que em nenhum documento há a indicação das circunstâncias que motivaram o arbitramento da multa em R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), tampouco o auto de infração indica os fundamentos empregados para o cálculo desse gravame. Por tais razões, merece prosperar o pleito autoral quanto à nulidade da penalidade pecuniária imposta.

7. Ocorre que, tendo em vista a validade da apuração das infrações administrativas e a responsabilidade da infratora por suas condutas, a sanção pecuniária não pode ser afastada, devendo ocorrer tão somente a redução da multa ao mínimo legal (art. 41 do Decreto nº 3.179/1999).

8. Inversão do ônus da sucumbência.

9. Apelação parcialmente provida.

A Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, a e c, da Constituição Federal. Houve alegação de que o acórdão recorrido teria violado o art. 6º da Lei n. 9.605/1998 ao reduzir o valor da multa. A parte recorrente sustentou que os incisos I e III do referido dispositivo impõem que a autoridade competente deveria dosar a pena.

As contrarrazões foram apresentadas (fls. 372-388). O Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento do recurso (fls. 416-419).

O Eminentíssimo Relator, Ministro Francisco Falcão, votou pelo provimento do

Superior Tribunal de Justiça

Recurso Especial por entender que o fato infrator seria incontroverso e que a demandante recorrida não teria respeitada a legislação aplicável à necessidade de renovação da Licença de Operação. Assim, restabeleceu a sentença de primeiro grau e fundamentou que a decisão encontraria respaldo no seguinte entendimento: AgInt no REsp 1865164/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2020, DJe 18/12/2020.

Da leitura do acórdão recorrido e dos Autos, verifico que a discussão está pautada na possibilidade de revisão no âmbito dessa Corte Especial de multa fixada em processo administrativo.

No caso concreto, o Auto de Infração (e-STJ fl. 54) e a Notificação (e-STJ fl. 58) demonstram que não houve, de fato, fundamentação para a fixação do patamar da multa ambiental. Houve apenas a indicação genérica dos dispositivos violados.

O Superior Tribunal de Justiça, na aplicação de multas administrativas em geral, tem observado três teses:

- a) quando o processo judicial não é instruído com o processo administrativo, a revisão judicial do montante fixado não é adequada (tese A);
- b) quando o processo judicial contém o processo administrativo, auto de infração ou decisão administrativa e, no referido ato administrativo, não constam os critérios para o parâmetro de fixação acima do mínimo legal ou normativo, o ato de fixação administrativa padece de nulidade (tese B);
- c) quando a análise da multa exigir a reapreciação dos critérios que levaram à fixação do montante da multa, há ofensa à Súmula 7 do STJ.

Como exemplo da tese A, encontra-se o acórdão referenciado pelo Eminentíssimo Relator (AgInt no REsp 1865164/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2020, DJe 18/12/2020, g.n.).

Como exemplo da tese B, encontra-se o seguinte acórdão:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ART. 29, §§ 1º, III, 2º E 4º, I, DA LEI 9.605/1998. AUTO DE INFRAÇÃO. IBAMA. GUARDA DOMÉSTICA. MANTER EM CATIVEIRO ESPÉCIES DA FAUNA SILVESTRE SEM AUTORIZAÇÃO. ACÓRDÃO QUE DECLAROU A INEXIGIBILIDADE DA MULTA. PERDÃO JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Trata-se, na origem, de Ação Anulatória de Multa Administrativa proposta pelo recorrido contra o Ibama, ora recorrente, objetivando a anulação de multa no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) por manter em cativeiro pássaros da fauna silvestre, sem registro no órgão competente.

2. Segundo o acórdão recorrido, "No presente caso, a validade da autuação foi

Superior Tribunal de Justiça

reconhecida, posto que a conduta descrita no auto de infração efetivamente se enquadra nos dispositivos legais já citados e as verificações e os atos administrativos praticados pelo IBAMA gozam de presunção de legitimidade e de veracidade, até prova em contrário" (e-STJ, fl. 139).

3. Apesar de reconhecer "a validade da autuação" e confirmar os fatos como descritos pela autoridade administrativa, o acórdão anula a multa por não verificar "a presença de elementos que indiquem ter sido a infração cometida para obtenção de vantagem pecuniária, ser a parte autora reincidente, ou a existência de qualquer outra agravante da conduta praticada" (e-STJ, fl. 139).

4. Em síntese, o Tribunal de origem deixou de impor a sanção legalmente prescrita, assim o fazendo por entender não estar presente "agravante" (intuito comercial e reincidência). Trata-se de técnica de decisão que não se justifica à luz da boa hermenêutica de tipos e sanções, pois, afora insensibilidade a elevados valores da sociedade contemporânea, significa, na prática, "dessancionamento judicial" de condutas consideradas, pelo legislador, infrações administrativas.

5. Caracterizada a infração administrativa ambiental e inexistentes circunstâncias agravantes ou outros indicadores de acentuada seriedade da conduta, a multa deve ser aplicada no seu mínimo legal.

Para fins de incidência do benefício do art. 29, § 2º, da Lei 9.605/1998 - que não configura direito absoluto do infrator, mas, ao revés, prerrogativa do juízo, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, dependentemente das circunstâncias do caso concreto -, incumbe ao beneficiário simultaneamente provar, como ônus seu, o genuíno caráter de "guarda doméstica" e não se tratar, "ainda que somente no local da infração", de "espécie silvestre ameaçada de extinção". Tirante tal hipótese, é vedado ao juiz, por vontade própria e à margem do ordenamento de tutela de bens jurídicos constitucionalizados, criar modalidade contra legem de perdão judicial.

6. Recurso Especial provido.

(REsp 1686089/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/12/2017, DJe 19/12/2017)

De qualquer forma, tenho o entendimento de que para modificar as conclusões da Corte de origem quanto aos critérios utilizados para quantificar a lesividade da conduta e, conseqüentemente, restabelecer a multa, seria imprescindível o reexame da matéria fático-probatória da causa, o que é defeso em recurso especial ante o que preceitua a Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." (tese C).

Nesse sentido, relatei o seguinte acórdão:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MULTA AMBIENTAL. REVISÃO DO VALOR DA PENALIDADE. REDISCUSSÃO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INVASÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO.

ARESTO COM DUPLA FUNDAMENTAÇÃO. INFRACONSTITUCIONAL E CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 126/STJ.

1. Na origem, trata-se de ação ordinária ajuizada por Abrão Nicolau Ferreira no intuito de anular os Autos de Infração n. 179073 - D, emitidos pelo Ibama.

2. Não há falar em omissão no julgado apta a revelar a infringência ao art. 535 do CPC/1973. O Tribunal a quo fundamentou o seu posicionamento no tocante à possibilidade de o Poder Judiciário reduzir o valor da multa administrativa. O fato de a solução da lide ser contrária à defendida pela parte recorrente não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

3. Para modificar as conclusões da Corte de origem quanto aos critérios utilizados para quantificar a lesividade da conduta e, conseqüentemente, estabelecer a multa, seria imprescindível o reexame da matéria fático-probatória da causa, o que é defeso em recurso especial ante o que preceitua a Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." Precedentes.

4. No que diz respeito ao mérito, de fato, quanto à observância do mínimo legal previsto na Lei n. 9.605/1998 em detrimento à previsão inculpada no Decreto 6.514/2008, o acórdão recorrido abriga fundamentos de índole constitucional e infraconstitucional, porém, o recorrente não interpôs recurso extraordinário, razão pela qual incide na espécie o óbice da Súmula 126/STJ: "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário." 5. Recurso especial não conhecido.

(REsp 1795584/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2019, DJe 26/03/2019)

Para o caso concreto, o restabelecimento da sentença de primeiro grau exigiria a reanálise dos critérios e parâmetros para a fixação da multa administrativa acima do mínimo legal, o que é incompatível com a via pretendida.

Ante o exposto, pedindo vênias ao eminente Relator, Min. Francisco Falcão, não conheço do recurso especial.

É como voto.

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.759.697 - CE (2018/0203620-8)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

RECORRENTE : SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE-SEMACE

PROCURADOR : PAULA PEIXOTO ITABORAHY E OUTRO(S) - CE029028

RECORRIDO : ITAPUI BARBALHENSE INDUSTRIA DE CIMENTOS S/A

ADVOGADOS : JOSÉ ALEXANDRE GOIANA DE ANDRADE - CE011160

VALDETARIO ANDRADE MONTEIRO - CE011140

JOSÉ PATRIARCA BRANDÃO SOUZA - CE023569

KATIANA BARBOSA AGUIAR - CE030726

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO DE NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA ARBITRADA NO VALOR DE R\$ 1.500.000,00 (UM MILHÃO E QUINHENTOS MIL REAIS). SUPOSTA AUSÊNCIA DE CIRCUNSTÂNCIAS QUE AUTORIZARIAM SEU ARBITRAMENTO ACIMA DO MÍNIMO LEGAL. SÚMULA 7/STJ. NÃO INCIDÊNCIA. FATOS DESCRITOS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. MANIFESTA DESPROPORCIONALIDADE DA REDUÇÃO DA SANÇÃO PARA R\$ 1.000,00 (MIL REAIS). NECESSIDADE DE PRESERVAR A PONDERAÇÃO TÉCNICA DO ÓRGÃO AMBIENTAL.

HISTÓRICO DO PROCESSO

1. Trata-se de Recurso Especial contra acórdão do Tribunal de Justiça do Ceará, que reduziu o valor da multa simples aplicada pela recorrente à recorrida, **sociedade anônima que exerce a atividade de fabricação de cimento**. A sanção foi imposta ao se constatar que a recorrida desenvolvia **atividade poluidora** – com emissão de inúmeros gases poluentes – **sem licença ambiental** no bairro do Jardim, zona rural do Município de Barbalha, no interior do Ceará. Apesar da gravidade da conduta reconhecida pelo próprio Tribunal *a quo*, o acórdão recorrido **reduziu o valor da multa de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para R\$ 1.000,00 (mil reais), mínimo previsto no art. 41 do Decreto 3.179/1999**.

2. Na origem, a Itapuí Barbalhense Indústria de Cimentos S/A ajuizou ação anulatória contra a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – Semace, pedindo a invalidação do Auto de Infração n. 08105-GS/PJ, sob o argumento de que fora lavrado sem a observância das formalidades legais.

3. Em primeira instância, a demanda foi julgada improcedente. O juízo singular considerou evidenciada "situação caracterizadora de graves irregularidades, notadamente descritas no corpo dos Pareceres Técnicos de nº 141/2005/COPAM/NUCAM e de nº 522/2005/COPAM/NUCAM e que embasaram o Auto de Constatação nº 19/2005 e o Auto de Infração de nº 081/05-GS/PJ." Consignou, ainda, que o "acervo probatório coligido aos autos evidencia o acerto do procedimento de fiscalização estadual que culminou pela imposição de sanção em virtude de infração à legislação ambiental, operando suas atividades sem o licenciamento ambiental exigido legalmente" (fl. 185).

4. O Tribunal de Justiça do Ceará deu parcial provimento à Apelação da sociedade empresária, por entender que a autoridade administrativa não indicou

elementos suficientes para o arbitramento do valor da multa no patamar de R\$ 1.500.000,00.

DIVERGÊNCIA QUANTO AO CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL

5. O eminente Relator, Ministro Francisco Falcão, votou para dar provimento ao Recurso Especial da Semace e restabelecer, integralmente, a sentença, assim como os efeitos do respectivo auto de infração, que impôs à empresa recorrida a multa no valor de R\$ 1.500.000,00. Para tanto, considerou que a infração ambiental foi reconhecida e descrita no acórdão do TJCE, sendo desnecessário o revolvimento do conjunto fático-probatório para a manutenção do patamar fixado administrativamente.

6. O eminente Ministro Og Fernandes inaugurou a divergência, por entender incidir no caso a Súmula 7/STJ. Ponderou Sua Excelência que “o restabelecimento da sentença de primeiro grau exigiria a reanálise dos critérios e parâmetros para a fixação da multa administrativa acima do mínimo legal, o que é incompatível com a via pretendida.”

NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. CIRCUNSTÂNCIAS DESCRITAS NO ACÓRDÃO RECORRIDO QUE JUSTIFICAM A FIXAÇÃO DA MULTA ACIMA DO MÍNIMO LEGAL

7. **A infração ambiental é incontroversa.** O ponto questionado diz respeito à existência de elementos que justifiquem a gradação da multa em R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará considerou que “inexistem nos autos elementos suficientes para constatação dos critérios do art. 6º da Lei Federal nº 9.605/1998”, motivo pelo qual concluiu ser imperativa “a redução da multa ao mínimo legal (art. 41 do Decreto nº 3.179/1999)” (fl. 345, e-STJ).

8. No entanto, o próprio acórdão recorrido descreve circunstâncias que, por si, justificam a fixação da multa acima do mínimo legal, o que permite seja afastada a Súmula 7/STJ. Consta no Voto condutor: “Quanto à indicação das infrações administrativas, em suas razões recursais, sustentando haver protocolado o pedido de renovação da sua Licença de Operação-LO em tempo hábil, a apelante aduz ser descabida a lavratura do Auto de Infração nº 081/05-GS/PJ, pois a LO está automaticamente prorrogada até manifestação definitiva da SEMACE, nos termos do art. 18, § 4º, da Resolução CONAMA nº237/97, in verbis: (...) Todavia, da análise conjunta da Licença de Operação nº 255/2003-COPAM/NUCAM, com validade até 17.02.2005 (págs. 49-50), com o requerimento de renovação (pág. 51), protocolado apenas em 06.12.2004, **verifica-se que o referido pleito foi formulado fora do interstício previsto na sobredita resolução, motivo pelo qual a autora não era beneficiada da aludida prorrogação, sendo passível de autuação pela ausência de licenciamento ambiental**, o que de fato ocorreu na espécie. Do mesmo modo, **a prova colacionada aos autos**, especialmente os pareceres e relatórios técnicos (págs. 81-83, 85-96, 102-104 e 108-113), demonstra que **a recorrente emitia inúmeros gases poluentes**, em afronta ao art. 41 do Decreto nº 3.179/1999, vigente à época dos fatos, segundo o qual: (...)”

9. Logo, são fatos **incontroversos, porquanto descritos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que a recorrida a) é Sociedade Anônima que atua na indústria de cimento; b) operava sem licenciamento ambiental; e**

c) emitia inúmeros gases poluentes, em afronta ao art. 41 do Decreto 3.179/1999.

10. A redação do art. 6º da Lei 9.605/1998 é bastante singela ao dispor que a autoridade administrativa, para a gradação da penalidade, observará: 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; III - a situação econômica do infrator, no caso de multa.

11. Portanto, a pretexto de aplicar o art. 6º da Lei 9.605/1999, o TJCE acabou por negar-lhe vigência, já que reduziu o valor da multa à irrisória quantia de R\$ 1.000,00 (mil reais), **esvaziando por completo seu caráter sancionatório**. Para chegar a esse entendimento, não é necessário reexame de provas. A multa simples de R\$ 1.000,00 (mil reais) revela-se manifestamente desproporcional.

12. Note-se, ainda, que a multa prevista no art. 41 do Decreto 3.179/1999 pode variar de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), de forma que o valor fixado pela autarquia estadual se aproxima mais do mínimo legal do que do máximo. Por isso, diante da gravidade da ilicitude descrita no acórdão recorrido, deve ser prestigiada a ponderação técnica do Poder Executivo na gradação da sanção, especialmente sendo manifesta a desproporcionalidade do seu arbitramento em apenas R\$ 1.000,00 (mil reais) para uma indústria de cimento.

CONCLUSÃO

13. Ante o exposto, com respeitosa homenagem ao entendimento em sentido contrário, **ACOMPANHO** o eminente Relator, Ministro Francisco Falcão, para conhecer e dar provimento ao Recurso Especial.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Na origem, trata-se de ação ajuizada pela Itapuí Barbalhense Indústria de Cimentos S/A contra a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará - SEMACE, que tem por objeto a anulação do o Auto de Infração n. 081/05-GS/PJ.

Entre outros fundamentos, a autora alegou que a autarquia estadual não motivou a gradação da multa em R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) conforme os parâmetros estabelecidos no art. 6º da Lei 9.605/1998.

Em primeira instância, a demanda foi julgada improcedente. O juízo singular considerou que o "acervo probatório coligido aos autos evidencia o acerto do procedimento de fiscalização estadual que culminou pela imposição de sanção em virtude de infração à legislação ambiental, operando suas atividades sem o licenciamento ambiental exigido legalmente" (fl. 185, e-STJ).

Contudo, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará deu parcial provimento à Apelação da autora, em acórdão assim ementado:

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REVELIA. DESNECESSIDADE DE DESENTRANHAMENTO DA CONTESTAÇÃO E DOS DOCUMENTOS. ART. 322 DO CPC/1973 (ART. 346 DO CPC/2015). INFRAÇÃO AMBIENTAL. LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA SEMACE (LEI ESTADUAL Nº 11.411/1987). PORTARIA Nº 202/1999. ATRIBUIÇÃO DA PROCURADORIA JURÍDICA DA SEMACE PARA LAVRAR O AUTO. INAPLICABILIDADE DO ART. 18, § 4º, DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/97. PEDIDO DE RENOVAÇÃO DA LICENÇA DE OPERAÇÃO INTEMPESTIVO. FALTA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMISSÃO DE POLUENTES. OFENSA AO ART. 41 DO DECRETO Nº 3.179/1999. CARACTERIZAÇÃO DE INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO QUE FIXOU O VALOR DA MULTA. AUSÊNCIA. NULIDADE. POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA AO MÍNIMO LEGAL. INVERSÃO DO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. APELO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A decretação da revelia em razão do oferecimento a destempo da peça de defesa não implica, obrigatoriamente, o desentranhamento da contestação e dos documentos que a acompanharam, pois inexiste prejuízo para a parte autora, já que essa petição apenas será apreciada quanto às questões de direito ali deduzidas e, a teor do art. 322 do CPC/1973 (art. o 346 do CPC/2015), o réu revel pode intervir no processo em qualquer fase, peticionando, coligindo documentos e alertando o Juízo sobre matéria de ordem pública.

2. Cinge-se a controvérsia à legalidade ou não do Auto de Infração - AI nº 081/05-GS/PJ, lavrado em 24.05.2005 pelo Coordenador da Procuradoria Jurídica da SEMACE.

3. A SEMACE, no exercício regular do poder de polícia administrativa, instituído pela Lei Estadual nº 11.411/1987, é competente para dar cumprimento às normas estaduais e federais referentes à política ambiental no Estado do Ceará, com a imposição de sanções de natureza administrativa elencadas na Lei Federal nº 9.605/1998, regulamentada pelo Decreto nº 3.179/1999. Ademais, no âmbito da organização administrativa interna da SEMACE, por força do art. 9º da Portaria nº 202/1999 então vigente, cabia à sua Procuradoria Jurídica a lavratura de autos de infração na época dos fatos discutidos nesta demanda.

4. In casu, verifica-se que o pedido de renovação da Licença de Operação - LO da apelante não foi formulado em tempo hábil, motivo pelo qual esta não era beneficiada pela prorrogação da LO (art. 18, § 4º, da Resolução CONAMA nº 237/97), sendo legítima a sua autuação pela ausência de licenciamento ambiental. Outrossim, consoante material probatório colacionado aos fôlios, a recorrente emitia inúmeros gases poluentes, incorrendo na conduta tipificada no art. 41 do Decreto nº 3.179/1999, vigente à época dos fatos. Inexiste nulidade, portanto, ante a correta indicação das infrações imputadas.

Superior Tribunal de Justiça

5. É assente o entendimento pela validade do Decreto n° 3.179/1999, hoje revogado pelo Decreto n° 6.514/2008, que não excedeu o poder regulamentar conferido pela Lei Federal n° 9.605/1998 ao individualizar as infrações administrativas, pois esta norma já estabelecia ser infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiental (art. 70), bem como prescrevia as respectivas sanções (art. 72).

6. O art. 6° da Lei n° 9.605/1998 e o art. 6° do Decreto n° 3.179/1999 delimitam diversos parâmetros para aplicação da sanção administrativa, razão pela qual o ato administrativo sancionatório deve conter expressamente os critérios e as justificativas adotados para a definição da sanção, sob pena de ser considerado inválido por falta de motivação. Na espécie, entretanto, nota-se que em nenhum documento há a indicação das circunstâncias que motivaram o arbitramento da multa em R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), tampouco o auto de infração indica os fundamentos empregados para o cálculo desse gravame. Por tais razões, merece prosperar o pleito autoral quanto à nulidade da penalidade pecuniária imposta.

7. Ocorre que, tendo em vista a validade da apuração das infrações administrativas e a responsabilidade da infratora por suas condutas, a sanção pecuniária não pode ser afastada, devendo ocorrer tão somente a redução da multa ao mínimo legal (art. 41 do Decreto n° 3.179/1999).

8. Inversão do ônus da sucumbência.

9. Apelação parcialmente provida.

Em suma, o Tribunal local acolheu o argumento de que a autoridade administrativa não indicou elementos suficientes para o arbitramento do valor da multa no patamar de R\$ 1.500.000,00. Consta no Voto condutor do acórdão (fl. 344, e-STJ):

Do exame dos aludidos dispositivos, infere-se que, por possuir parâmetros delimitados em lei, o ato administrativo sancionatório deve conter os critérios e as justificativas adotados para a sua definição, sob pena de ser considerado inválido por falta de motivação.

Dessa forma, *in casu*, a aplicação da multa ambiental devia ser precedida de motivação idônea, se superior ao mínimo legal, especialmente porque, a teor do art. 41 do Decreto n° 3.179/1999, o seu valor poderia ser fixado entre R\$ 1.000,00 (um mil reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), ou multa diária.

Entretanto, nota-se que em nenhum documento há a indicação das circunstâncias que motivaram o arbitramento da multa em R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), tampouco o auto de infração indica os fundamentos empregados para o cálculo dessa penalidade, *verbis*:

[...] com fundamento no(s) arts. 11 e 13 da Lei Estadual n° 11.411/87 e art. 41 do Decreto Federal n° 3.179/99 - é lavrado o presente Auto de Infração que implica em multa de R\$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais).

Deveras, os pareceres (págs. 81-83 e 85-96) utilizados para

Superior Tribunal de Justiça

embasar a infração sequer indicam que os sobreditos critérios legais foram considerados para imposição e gradação da penalidade.

No Recurso Especial, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE sustenta que as circunstâncias que levaram ao arbitramento da multa em R\$ 1.500.000,00 fazem parte do próprio conteúdo do processo administrativo. Diz, ainda, que **a aplicação da sanção no patamar mínimo é que violaria os parâmetros do art. 6º da Lei 9.605/1998.**

O eminente Relator, Ministro Francisco Falcão, apresentou Voto dando provimento ao Recurso Especial, para restabelecer, integralmente, a sentença, assim como os efeitos do respectivo auto de infração, que impôs à empresa recorrida a multa no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Para tanto, considerou que a infração ambiental foi reconhecida e descrita no acórdão do TJCE, sendo desnecessário o revolvimento do conjunto fático-probatório para a manutenção do patamar fixado administrativamente.

O eminente Ministro Og Fernandes divergiu, por entender incidir no caso a Súmula 7/STJ. Ponderou que “o restabelecimento da sentença de primeiro grau exigiria a reanálise dos critérios e parâmetros para a fixação da multa administrativa acima do mínimo legal, o que é incompatível com a via pretendida.”

Pedi vista dos autos para melhor análise da questão.

A infração ambiental é incontroversa. O ponto controvertido diz respeito à existência de elementos que justifiquem a gradação da multa em R\$ 1.500.000,00. O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará considerou que “inexistem nos autos elementos suficientes para constatação dos critérios do art. 6º da Lei Federal nº 9.605/1998”, motivo pelo qual concluiu ser imperativa “a redução da multa ao mínimo legal (art. 41 do Decreto nº 3.179/1999)” (fl. 345, e-STJ).

Com a devida vênia, **a afirmação mostra-se contraditória com os fatos narrados no próprio Voto condutor do acórdão recorrido**, a seguir transcritos (fls. 341-342, e-STJ, grifei):

Quanto à indicação das infrações administrativas, em suas razões

Superior Tribunal de Justiça

recursais, sustentando haver protocolado o pedido de renovação da sua Licença de Operação-LO em tempo hábil, a apelante aduz ser descabida a lavratura do Auto de Infração nº 081/05-GS/PJ, pois a LO está automaticamente prorrogada até manifestação definitiva da SEMACE, nos termos do art. 18, § 4º, da Resolução CONAMA nº237/97, in verbis:

(...)

Todavia, da análise conjunta da Licença de Operação nº 255/2003-COPAM/NUCAM, com validade até 17.02.2005 (págs. 49-50), com o requerimento de renovação (pág. 51), protocolado apenas em 06.12.2004, verifica-se que o referido pleito foi formulado fora do interstício previsto na sobredita resolução, motivo pelo qual a autora não era beneficiada da aludida prorrogação, **sendo passível de autuação pela ausência de licenciamento ambiental, o que de fato ocorreu na espécie.**

Do mesmo modo, a **prova colacionada aos autos**, especialmente os pareceres e relatórios técnicos (págs. 81-83, 85-96, 102-104 e 108-113), **demonstra que a recorrente emitia inúmeros gases poluentes**, em afronta ao art. 41 do Decreto nº 3.179/1999, vigente à época dos fatos, segundo o qual:

(...)

Ou seja, são fatos incontroversos, porquanto descritos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que a recorrida a) é Sociedade Anônima que atua na indústria de cimento; b) operava sem licenciamento ambiental; e c) emitia inúmeros gases poluentes, em afronta ao art. 41 do Decreto 3.179/1999.

É importante registrar que a redação do art. 6º da Lei 9.605/1998 é bastante singela ao dispor que a autoridade administrativa, para a gradação da penalidade, 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.

Concluo que, a pretexto de aplicar o art. 6º da Lei 9.605/1999, o TJCE acabou por negar-lhe vigência, já que reduziu o valor da multa à irrisória quantia de R\$ 1.000,00 (mil reais), esvaziando por completo seu caráter sancionatório. Para chegar a esse entendimento, não é necessário reexame de provas. A multa simples de R\$ 1.000,00 (mil reais) revela-se manifestamente desproporcional.

Note-se, ainda, que a multa prevista no art. 41 do Decreto 3.179/1999 pode variar de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), de forma que o valor fixado pela autarquia estadual se aproxima mais do mínimo legal do que do

Superior Tribunal de Justiça

máximo. Destarte, a recorrente não pede, nesta estreita via, que o STJ reexamine o contexto fático-probatório dos autos e arbitre novo valor para a multa, mas que seja respeitada a sua ponderação técnica na gradação da sanção, dotada de presunção de legalidade e de legitimidade, especialmente por não haver, no caso concreto, justificativa razoável para sua aplicação no mínimo legal.

Ante o exposto, com todas as vênias à Divergência, **ACOMPANHO** o eminente Relator, Ministro Francisco Falcão, para **dar provimento ao Recurso Especial**.

É como **voto**.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.759.697 - CE (2018/0203620-8)

VOTO-VOGAL

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Recurso Especial, interposto pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMA/CE, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, assim ementado:

"AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REVELIA. DESNECESSIDADE DE DESENTRANHAMENTO DA CONTESTAÇÃO E DOS DOCUMENTOS. ART. 322 DO CPC/1973 (ART. 346 DO CPC/2015). INFRAÇÃO AMBIENTAL. LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA SEMACE (LEI ESTADUAL Nº 11.411/1987). PORTARIA Nº 202/1999. ATRIBUIÇÃO DA PROCURADORIA JURÍDICA DA SEMACE PARA LAVRAR O AUTO. INAPLICABILIDADE DO ART. 18, § 4º, DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/97. PEDIDO DE RENOVAÇÃO DA LICENÇA DE OPERAÇÃO INTEMPESTIVO. FALTA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMISSÃO DE POLUENTES. OFENSA AO ART. 41 DO DECRETO Nº 3.179/1999. CARACTERIZAÇÃO DE INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO QUE FIXOU O VALOR DA MULTA. AUSÊNCIA. NULIDADE. POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA AO MÍNIMO LEGAL. INVERSÃO DO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. APELO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A decretação da revelia em razão do oferecimento a destempo da peça de defesa não implica, obrigatoriamente, o desentranhamento da contestação e dos documentos que a acompanharam, pois inexistente prejuízo para a parte autora, já que essa petição apenas será apreciada quanto às questões de direito ali deduzidas e, a teor do art. 322 do CPC/1973 (art. o 346 do CPC/2015), o réu revel pode intervir no processo em qualquer fase, peticionando, coligindo documentos e alertando o Juízo sobre matéria de ordem pública.

2. Cinge-se a controvérsia à legalidade ou não do Auto de Infração - AI nº 081/05-GS/PJ, lavrado em 24.05.2005 pelo Coordenador da Procuradoria Jurídica da SEMACE.

3. A SEMACE, no exercício regular do poder de polícia administrativa, instituído pela Lei Estadual nº 11.411/1987, é competente para dar cumprimento às normas estaduais e federais referentes à política ambiental no Estado do Ceará, com a imposição de sanções de natureza administrativa elencadas na Lei Federal nº 9.605/1998, regulamentada pelo Decreto nº 3.179/1999. Ademais, no âmbito da organização administrativa interna da SEMACE, por força do art. 9º da Portaria nº 202/1999 então vigente, cabia à sua Procuradoria Jurídica a lavratura de

autos de infração na época dos fatos discutidos nesta demanda.

4. *In casu*, verifica-se que o pedido de renovação da Licença de Operação - LO da apelante não foi formulado em tempo hábil, motivo pelo qual esta não era beneficiada pela prorrogação da LO (art. 18, § 4º, da Resolução CONAMA nº 237/97), sendo legítima a sua autuação pela ausência de licenciamento ambiental. Outrossim, consoante material probatório colacionado aos fólhos, a recorrente emitia inúmeros gases poluentes, incorrendo na conduta tipificada no art. 41 do Decreto nº 3.179/1999, vigente à época dos fatos. Inexiste nulidade, portanto, ante a correta indicação das infrações imputadas.

5. É assente o entendimento pela validade do Decreto nº 3.179/1999, hoje revogado pelo Decreto nº 6.514/2008, que não excedeu o poder regulamentar conferido pela Lei Federal nº 9.605/1998 ao individualizar as infrações administrativas, pois esta norma já estabelecia ser infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiental (art. 70), bem como prescrevia as respectivas sanções (art. 72).

6. O art. 6º da Lei nº 9.605/1998 e o art. 6º do Decreto nº 3.179/1999 delimitam diversos parâmetros para aplicação da sanção administrativa, razão pela qual o ato administrativo sancionatório deve conter expressamente os critérios e as justificativas adotados para a definição da sanção, sob pena de ser considerado inválido por falta de motivação. Na espécie, entretanto, nota-se que em nenhum documento há a indicação das circunstâncias que motivaram o arbitramento da multa em R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), tampouco o auto de infração indica os fundamentos empregados para o cálculo desse gravame. Por tais razões, merece prosperar o pleito autoral quanto à nulidade da penalidade pecuniária imposta.

7. Ocorre que, tendo em vista a validade da apuração das infrações administrativas e a responsabilidade da infratora por suas condutas, a sanção pecuniária não pode ser afastada, devendo ocorrer tão somente a redução da multa ao mínimo legal (art. 41 do Decreto nº 3.179/1999).

8. Inversão do ônus da sucumbência.

9. Apelação parcialmente provida" (fls. 333/334e).

Nas razões do Recurso Especial, a parte recorrente aponta, além de dissídio jurisprudencial, contrariedade ao art. 6º da Lei 9.605/98, sustentando que "os critérios de gradação aplicados pelo autuantes, nos moldes que determina o art. 6º da Lei 9.605/98, não estavam expressos no auto de infração lavrado, haja vista fazerem parte do próprio conteúdo do processo administrativo respectivo, não se levando a concluir, obviamente, a partir da simples análise, conforme já alhures destacado, da documentação conjuntamente

Superior Tribunal de Justiça

apresentada, que não houve a aplicação dos critérios de gradação do valor da multa previsto na Lei" (fl. 361e).

O Relator, Ministro FRANCISCO FALCÃO, adota o entendimento de que "não há que se falar que o valor adotado pelo órgão ambiental seria desproporcional ou em afronta à razoabilidade, pois como bem considerado por ele, a Administração Pública poderia aplicar a multa entre os valores de R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$. 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), no que atuou dentro de seu poder discricionário ao fixar R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)".

Assim, dá provimento ao Recurso Especial, para restabelecer a sentença, assim como os efeitos do respectivo auto infracional, que impôs, à empresa autora, a multa no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

O Ministro OG FERNANDES, em seu voto-vogal, considera que "o entendimento de que para modificar as conclusões da Corte de origem quanto aos critérios utilizados para quantificar a lesividade da conduta e, conseqüentemente, restabelecer a multa, seria imprescindível o reexame da matéria fático probatória da causa, o que é defeso em recurso especial ante o que preceitua a Súmula 7/STJ: 'A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.'"

Assim, entende que, "para o caso concreto, o restabelecimento da sentença de primeiro grau exigiria a reanálise dos critérios e parâmetros para a fixação da multa administrativa acima do mínimo legal, o que é incompatível com a via pretendida" e não conhece do Recurso Especial.

Por sua vez, o Ministro HERMAN BENJAMIN, em seu voto-vista, acompanha o Relator, Ministro FRANCISCO FALCÃO.

Peço vênia ao Relator, para acompanhar a divergência, inaugurada pelo Ministro OG FERNANDES.

No acórdão do Tribunal de origem restou assim consignado:

"No tocante à aplicação da sanção, o art. 6º da Lei nº 9.605/1998 delimita os critérios que a autoridade competente deverá respeitar, **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.

Nessa mesma linha, o artigo 6º do já mencionado Decreto nº 3.179/1999:

Art. 6º O agente atuante, 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:

- I - a gravidade dos fatos, 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.

Do exame dos aludidos dispositivos, infere-se que, por possuir parâmetros delimitados em lei, o ato administrativo sancionatório deve conter os critérios e as justificativas adotados para a sua definição, sob pena de ser considerado inválido por falta de motivação.

Dessa forma, **in casu**, a aplicação da multa ambiental devia ser precedida de motivação idônea, se superior ao mínimo legal, especialmente porque, a teor do art. 41 do Decreto nº 3.179/1999, o seu valor poderia ser fixado entre R\$ 1.000,00 (um mil reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), ou multa diária.

Entretanto, nota-se que em nenhum documento há a indicação das circunstâncias que motivaram o arbitramento da multa em R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), tampouco o auto de infração indica os fundamentos empregados para o cálculo dessa penalidade, verbis:

[...] com fundamento no(s) arts. 11 e 13 da Lei Estadual nº 11.411/87 e art. 41 do Decreto Federal nº 3.179/99 - é lavrado o presente Auto de Infração que implica em multa de R\$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais)

Deveras, os pareceres (págs. 81-83 e 85-96) utilizados para embasar a infração sequer indicam que os sobreditos critérios legais foram considerados para imposição e gradação da penalidade.

Ora, considerando que a lei fixou margem para ponderação da pena pecuniária a ser arbitrada, é indispensável que a análise dos critérios adotados pela lei conste do ato sancionatório ou do processo administrativo que o precedeu, porquanto a dosimetria da pena não pode ficar submetida apenas à discricionariedade da autoridade administrativa, devendo observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Assim, incumbia à SEMACE, quando da aplicação da penalidade, examinar expressamente todos os parâmetros delimitados pelos dispositivos legais acima relatados, sendo insuficiente a sua mera designação, porquanto a ausência de fundamentação prejudica o

exercício do direito de defesa pela interessada.

Por tais razões, merece prosperar o pleito autoral quanto à alegação de nulidade da sanção pecuniária imposta por vício de motivação.

Contudo, tendo em vista a validade da apuração das infrações administrativas e a responsabilidade da infratora por suas condutas, entendo que a sanção pecuniária não pode ser afastada na sua integralidade, devendo ocorrer tão somente a sua graduação.

É que, como afirma a recorrente na peça inicial, 'no caso da aplicação da multa referente à suposta infração sob comento, o legislador conferiu ao administrador certa margem de discricionariedade, [...] na hipótese de aplicação do valor mínimo legal, não haveria necessidade de se explicar qual o fundamento determinante que respaldou a conduta da administração' (pág. 30).

Desse modo, observando que inexistem nos autos elementos suficientes para constatação dos critérios do art. 6º da Lei Federal nº 9.605/1998 e que a ponderação valorativa desses fatores está adstrita à discricionariedade administrativa, impõe-se a redução da multa ao mínimo legal (art. 41 do Decreto nº 3.179/1999)" (fls. 343/345e).

Na forma da jurisprudência do STJ, "a modificação do julgado para rever a gradação da multa imposta demandaria o reexame de elementos fáticos postos no processo, providência incompatível com a via estreita do recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ" (STJ, AgInt no AREsp 1.252.573/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/02/2019).

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

Ante o exposto, pedindo a mais respeitosa vênia do Relator, Ministro FRANCISCO FALCÃO, e aos que o acompanharam, para acompanhar a divergência, inaugurada pelo Ministro OG FERNANDES, para não conhecer do Recurso Especial.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0203620-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.759.697 / CE**

Números Origem: 00473641620068060001 2006.0017.3662-0 2006001736620 473641620068060001

PAUTA: 20/04/2021

JULGADO: 20/04/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE-SEMACE
PROCURADOR : PAULA PEIXOTO ITABORAHY E OUTRO(S) - CE029028
RECORRIDO : ITAPUI BARBALHENSE INDUSTRIA DE CIMENTOS S/A
ADVOGADOS : JOSÉ ALEXANDRE GOIANA DE ANDRADE - CE011160
 VALDETARIO ANDRADE MONTEIRO - CE011140
 JOSÉ PATRIARCA BRANDÃO SOUZA - CE023569
 KATIANA BARBOSA AGUIAR - CE030726

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente - Revogação/Anulação de multa ambiental

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0203620-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.759.697 / CE**

Números Origem: 00473641620068060001 2006.0017.3662-0 2006001736620 473641620068060001

PAUTA: 20/04/2021

JULGADO: 27/04/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE-SEMACE
PROCURADOR : PAULA PEIXOTO ITABORAHY E OUTRO(S) - CE029028
RECORRIDO : ITAPUI BARBALHENSE INDUSTRIA DE CIMENTOS S/A
ADVOGADOS : JOSÉ ALEXANDRE GOIANA DE ANDRADE - CE011160
 VALDETARIO ANDRADE MONTEIRO - CE011140
 JOSÉ PATRIARCA BRANDÃO SOUZA - CE023569
 KATIANA BARBOSA AGUIAR - CE030726

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente - Revogação/Anulação de multa ambiental

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, dando provimento ao recurso e o voto vogal divergente do Sr. Ministro Og Fernandes não conhecendo do recurso, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Herman Benjamin."

Aguardam os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0203620-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.759.697 / CE**

Números Origem: 00473641620068060001 2006.0017.3662-0 2006001736620 473641620068060001

PAUTA: 16/11/2021

JULGADO: 16/11/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MÁRIO JOSÉ GISI

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE-SEMACE
PROCURADOR : PAULA PEIXOTO ITABORAHY E OUTRO(S) - CE029028
RECORRIDO : ITAPUI BARBALHENSE INDUSTRIA DE CIMENTOS S/A
ADVOGADOS : JOSÉ ALEXANDRE GOIANA DE ANDRADE - CE011160
 VALDETARIO ANDRADE MONTEIRO - CE011140
 JOSÉ PATRIARCA BRANDÃO SOUZA - CE023569
 KATIANA BARBOSA AGUIAR - CE030726

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Anulação de multa ambiental

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Herman Benjamin."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0203620-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.759.697 / CE**

Números Origem: 00473641620068060001 2006.0017.3662-0 2006001736620 473641620068060001

PAUTA: 16/11/2021

JULGADO: 23/11/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MÁRIO JOSÉ GISI

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE-SEMACE
PROCURADOR : PAULA PEIXOTO ITABORAHY E OUTRO(S) - CE029028
RECORRIDO : ITAPUI BARBALHENSE INDUSTRIA DE CIMENTOS S/A
ADVOGADOS : JOSÉ ALEXANDRE GOIANA DE ANDRADE - CE011160
VALDETARIO ANDRADE MONTEIRO - CE011140
JOSÉ PATRIARCA BRANDÃO SOUZA - CE023569
KATIANA BARBOSA AGUIAR - CE030726

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Anulação de multa ambiental

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Herman Benjamin."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0203620-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.759.697 / CE**

Números Origem: 00473641620068060001 2006.0017.3662-0 2006001736620 473641620068060001

PAUTA: 07/12/2021

JULGADO: 07/12/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE-SEMACE
PROCURADOR : PAULA PEIXOTO ITABORAHY E OUTRO(S) - CE029028
RECORRIDO : ITAPUI BARBALHENSE INDUSTRIA DE CIMENTOS S/A
ADVOGADOS : JOSÉ ALEXANDRE GOIANA DE ANDRADE - CE011160
 VALDETARIO ANDRADE MONTEIRO - CE011140
 JOSÉ PATRIARCA BRANDÃO SOUZA - CE023569
 KATIANA BARBOSA AGUIAR - CE030726

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Anulação de multa ambiental

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Herman Benjamin."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0203620-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.759.697 / CE**

Números Origem: 00473641620068060001 2006.0017.3662-0 2006001736620 473641620068060001

PAUTA: 02/08/2022

JULGADO: 18/08/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE-SEMACE
PROCURADOR : PAULA PEIXOTO ITABORAHY E OUTRO(S) - CE029028
RECORRIDO : ITAPUI BARBALHENSE INDUSTRIA DE CIMENTOS S/A
ADVOGADOS : JOSÉ ALEXANDRE GOIANA DE ANDRADE - CE011160
 VALDETARIO ANDRADE MONTEIRO - CE011140
 JOSÉ PATRIARCA BRANDÃO SOUZA - CE023569
 KATIANA BARBOSA AGUIAR - CE030726

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Anulação de multa ambiental

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 Herman Benjamin, acompanhando o Sr. Ministro-Relator, dando provimento ao recurso especial, os votos dos Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (voto vogal), acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Og Fernandes, não conhecendo do recurso, a Turma, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Francisco Falcão e Herman Benjamin, não conheceu do recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Og Fernandes, que lavrará o acórdão."

Votaram com o Sr. Ministro Og Fernandes os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães.