

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

## Proporcionalidade nas sanções ambientais do Ibama

Tribunal: STJ | Processo: 0005041-31.2013.4.02.5001

proporcionalidade • sanção ambiental • aspectos processuais

### Parceria profissional

Você sabia que o escritório **Diovine Franco Advogados** possui um **sistema de parceria** para advogados e profissionais do agronegócio? Conte com a colaboração de um corpo técnico altamente especializado em Direito Ambiental, com atuação em embargos, autos de infração, licenciamento, desmatamento, CAR e regularização fundiária. O escritório atua em todo o Brasil, com sedes em Sinop/MT, Belém/PA, Brasília/DF, Novo Progresso/PA e Rio de Janeiro/RJ.

**Fale conosco:** contato@diovanefranco.com.br | diovanefranco.com.br

### Texto da decisão

DECISÃO Trata-se de agravo interposto da decisão que inadmitiu o recurso especial no qual o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA se insurgira, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, contra o acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO assim ementado (fls. 241/242): ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO. MULTA POR INFRAÇÃO AMBIENTAL. PÁSSAROS MANTIDOS EM CATIVEIRO. APLICAÇÃO DE PENALIDADES. DISCRICIONARIEDADE DO IBAMA. CONVERSÃO EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MELHORIA E RECUPERAÇÃO DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE. PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DPU. 1. Apelações cíveis interpostas pelo autor e pelo IBAMA em face de sentença que julgou parcialmente procedente o pedido autoral, para determinar a redução da sanção pecuniária prevista no Auto de Infração nº 737973-D para o valor de R\$ 6.320,00, sob o fundamento de que: "Considerando a quantidade de animais apreendidos (16) e, dentre eles, a existência de animais ameaçados de extinção, não cabe, na hipótese, o total afastamento da penalidade aplicada. Em outros termos, considerando as constatações acima dispostas e observando-se o grau de reprovabilidade do ato praticado, além dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, mostra-se prudente manter a penalidade pecuniária, reduzindo-se, contudo, o valor inicialmente fixado.". 2. A legislação ambiental estabelece que a conversão da multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente é faculdade do IBAMA. Contudo, a discricionariedade do Administrador deve estar pautada nos princípios da Administração Pública, dentre os quais se inserem o da razoabilidade e o da proporcionalidade. 3. No caso, a autoridade administrativa entendeu que, por se tratar de multa de valor fechado por animal irregularmente mantido em cativeiro, as condições econômicas do infrator não são computadas no estabelecimento do valor da multa. 4. As condições do caso revelam se tratar de pessoa humilde, com quase 60 anos, que manteve pássaros sob cativeiro como atividade recreativa, ou seja, a infração não é de elevada gravidade, nem apresentou maiores danos ao meio ambiente. Apesar de apreendidos 7 pássaros


silvestres em extinção sob cativeiro, consoante o auto de infração nº 737973-D, os animais estavam em boas condições e foram entregues às autoridades que realizaram a apreensão. 5. Dadas às peculiaridades do caso concreto, revela-se desproporcional a sanção de multa aplicada pelo IBAMA e, apesar da redução promovida na bem lançada sentença proferida pela Julgadora a quo, estão presentes os pressupostos para sua conversão em sanção de prestação de serviços, consoante previsão do art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605/98 (AC 0005041-31.2013.4.02.5001, Rel. Des. Fed. MARIA HELENA CISNE, TRF2 - Oitava Turma Especializada, EDJ2F 22/04/2014; AC 0012673-45.2012.4.02.5001, Rel. Juiz Fed. Conv. ALEXANDRE LIBONATI DE ABREU, TRF2 - Sétima Turma Especializada, EDJ2F 25/07/2014; AC 0014022-20.2011.4.02.5001, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, TRF2 - Quinta Turma Especializada, EDJ2F 22/07/2017). 6. Quando a parte assistida pela Defensoria Pública é vitoriosa na demanda, deve-se averiguar se o vencido é o ente público à qual pertence, pois, neste caso, ocorre a confusão, instituto previsto no art. 381 do Código Civil/2002 que atrai a incidência da Súmula 421 do STJ: "Os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença". 7. O Superior Tribunal de Justiça tem o entendimento no sentido de descabimento da condenação em honorários em favor da DPU, quando ela atua contra pessoa jurídica de direito público que integra a mesma Fazenda Pública (AgInt no AREsp 1217057/AM, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/09/2018, DJe 01/10/2018; AgInt no REsp 1622899/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/11/2017, DJe 05/12/2017). 8. A apelação do autor merece parcial provimento para determinar a substituição da pena de multa por prestação de serviços de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente a ser proposta pelo IBAMA e submetida à homologação judicial, sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios, tendo em vista a redação da Súmula 421 do Superior Tribunal de Justiça. 9. Apelação do autor parcialmente provida. Apelação do IBAMA desprovida. Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 310/311). Nas razões de seu recurso especial, o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA argumenta que a conversão da multa ambiental em prestação de serviços, com fundamento apenas em proporcionalidade e razoabilidade, ofende o art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 e os arts. 139 e 145 do Decreto 6.514/2008, por se tratar de matéria inserida na discricionariedade administrativa, não passível de controle judicial de mérito. Contrarrazões apresentadas às fls. 409/414. O recurso não foi admitido, razão pela qual foi interposto o agravo ora examinado (fls. 520/524). É o relatório. A decisão de admissibilidade foi devidamente refutada na petição de agravo e, por isso, passo ao exame do recurso especial. Na origem, cuida-se de ação anulatória de débito consistente em multa ambiental, com pedido de substituição por prestação de serviços. O Juízo de primeiro grau negou provimento ao pedido de substituição da pena aplicada, porém deu provimento ao pedido de redução do valor da multa. O TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO, por sua vez, deu provimento à apelação de ADAIL MENDES ARAUJO, estabelecendo a substituição da pena de multa, fundamentando da seguinte maneira (fls. 221/222): Embora a aplicação de penalidade administrativa pelo IBAMA situe-se na esfera do poder discricionário da Administração Pública, decorrente do exercício do poder de polícia, a autarquia federal deve observar a correspondência entre a conduta e a sanção, bem como outras circunstâncias para imposição e gradação da pena, de acordo com o disposto no art. 6º da Lei n. 9.605/98. Com efeito, a legislação ambiental estabelece que a conversão da multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente é faculdade do IBAMA. Contudo, a discricionariedade do Administrador deve estar pautada nos princípios da Administração Pública, dentre os quais se inserem o da razoabilidade e o da proporcionalidade. No caso, consoante a decisão administrativa de fls. 20, a autoridade administrativa entendeu que, por se tratar de multa de valor fechado por animal irregularmente mantido em cativeiro, as condições econômicas do infrator não são computadas no estabelecimento do valor da multa. À fl. 19, o ADAIL MENDES ARAÚJO apresentou defesa administrativa, na qual não nega os fatos ocorridos, mas afirma a incapacidade econômica para quitar a multa aplicada, tendo em vista estar desempregado. Percebe-se da carteira de trabalho do Autor que este laborou mediante módica remuneração (fls. 16). Ademais, o Autor não é pessoa jovem, pois nascido em 1961 (fls. 13), bem como apresenta problemas de saúde que requerem cuidado constante (fls. 18). Essas circunstâncias contribuem para que o autor não consiga um trabalho que lhe proporcione rendimento suficiente para cobrir

as despesas cotidianas, o que faz com que qualquer imposição de multa seja ineficaz ante a ausência de condições para seu adimplemento. Não se trata de isentar qualquer infrator à legislação ambiental da sanção de multa pela mera alegação de indisponibilidade econômica, mas, no caso concreto, a sanção de multa não se mostra a mais adequada, data venia. Apesar de apreendidos 7 pássaros silvestres em extinção sob cativeiro, consoante o auto de infração nº 737973-D, os animais estavam em boas condições e foram entregues às autoridades que realizaram a apreensão (termo de entrega de fls. 33-34). O caso concreto revela que o infrator é pessoa humilde que manteve pássaros sob cativeiro como atividade recreativa, ou seja, a infração não é de elevada gravidade, nem apresentou maiores danos ao meio ambiente. Portanto, revela-se desproporcional a sanção de multa aplicada pelo IBAMA e, apesar da redução promovida na bem lançada sentença proferida pela Julgadora a quo, tenho que estão presentes os pressupostos para sua conversão em sanção de prestação de serviços, consoante previsão do art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605/98, in verbis: O Tribunal de origem se utilizou dos arts. 6º e 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 para justificar a possibilidade de conversão da multa em prestação de serviços. Todavia, esses dispositivos não estabelecem requisitos para a conversão, conforme se depreende da sua leitura: 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. Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º: .. § 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. No caso em tela, não houve questionamento sobre a legitimidade ou a higidez do processo administrativo que havia resultado na aplicação da multa, de maneira que a questão ora tratada se caracteriza como mérito administrativo, que, em regra, não pode ser revisto pelo Poder Judiciário no exercício de suas funções típicas. Dessa forma, observo que o Ibama não extrapolou os limites do seu poder discricionário, de forma que o controle judicial de sua decisão não é possível. Diante da ausência de requisitos previstos em lei, o Superior Tribunal de Justiça entende que a conversão da pena de multa em medidas alternativas encontra-se no âmbito da discricionariedade da administração pública, não sendo possível ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo com o pretexto de exercer controle de legalidade. A propósito: PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. AUTO DE INFRAÇÃO. GUARDA DOMÉSTICA DE PÁSSARO SILVESTRE. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICÁVEL. LEGALIDADE E HIGIDEZ DA AUTUAÇÃO. CONVERSÃO DA PENALIDADE DE MULTA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL. MÉRITO ADMINISTRATIVO. ATO DISCRICIONÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. DECISÃO MANTIDA. .. V - O Tribunal a quo, ao refutar a tese de insignificância da conduta lesiva ao meio ambiente, reconheceu a legalidade e higidez do auto de infração que culminou na imposição da sanção em apreço. VI - Diante da situação delineada, o aresto vergastado encontra-se em dissonância com o entendimento consolidado desta Corte Superior, firme no sentido de que a substituição da pena de multa por medidas alternativas situa-se no âmbito da discricionariedade da administração pública, não possibilitando ao Poder Judiciário, nos limites do controle de legalidade, imiscuir-se no mérito administrativo, notadamente quando não atendidos os pressupostos e requisitos necessários ao deferimento da conversão. VII - Correta, portanto, a decisão recorrida que conheceu parcialmente do recurso especial para, nessa parte, dar-lhe provimento para reconhecer a legalidade da multa outrora imposta, julgando improcedente a ação originária. VIII - Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp n. 2.186.223/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/11/2023, DJe de 24/11/2023.) PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. CONVERSÃO DA PENA DE MULTA POR PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DISCRICIONARIEDADE DO IBAMA. IMPOSSIBILIDADE DE REVISAR O VALOR DA MULTA. SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO. .. 2. Não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo da decisão administrativa do IBAMA de não substituir a pena de multa por prestação de serviços, quando não estão presentes os requisitos da conversão. .. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp n. 1.995.800/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 14/10/2024, DJe de 21/10/2024.) Ante

o exposto, conheço do agravo para dar provimento ao recurso especial, restaurando os termos da sentença. Publique-se. Intimem-se. EMENTA

---

**Leia o artigo completo com análise especializada no site**

 **Fale com o escritório**

Tire suas dúvidas com nossa equipe especializada em Direito Ambiental.

**WhatsApp: (66) 99955-5402**

---

Diovane Franco Advogados • OAB/MT 29.530 • diovanefranco.com.br  
Sinop/MT • Belém/PA • Brasília/DF • Novo Progresso/PA • Rio de Janeiro/RJ

Documento gerado a partir de publicação oficial. A reprodução é permitida desde que citada a fonte.