

RECURSO ESPECIAL Nº 1.668.652 - PA (2017/0086149-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : R NOVAES E LEAL LTDA
ADVOGADO : JOÃO DA COSTA MENDONÇA - TO001128

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESMATAMENTO ILEGAL. CASTANHEIRA (*BERTHOLLETIA EXCELSA*). TRANSPORTE E COMÉRCIO IRREGULAR DE MADEIRA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL. INFRAÇÃO. INTERDIÇÃO/EMBARGO E SUSPENSÃO ADMINISTRATIVOS, PREVENTIVOS OU SUMÁRIOS, PARCIAIS OU TOTAIS, DE OBRA, EMPREENDIMENTO OU ATIVIDADE. LACRE DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. ART. 72, INCISOS VII E IX, DA LEI 9.605/1998. ART. 45 DA LEI 9.784/1999. ART. 70 DA LEI 12.651/2012. LISTA NACIONAL OFICIAL DE ESPÉCIES DA FLORA AMEAÇADAS DE EXTINÇÃO (PORTARIA 443/2014 DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). LAVANDERIAS FLORESTAIS.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, ajuizado em 2004 por empresa madeireira – antes já autuada administrativamente por doze vezes, a maioria por depósito e comercialização ilícitos de "castanheira" (*Bertholletia excelsa*) – contra ato do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis–Ibama em Marabá (PA). A impetrante requereu ordem de levantamento imediato do embargo administrativo da atividade e do lacre por 90 dias do seu estabelecimento comercial, bem como a anulação do auto de infração e multa por estoque de madeira ilegal. A medida liminar pleiteada foi parcialmente deferida pelo juiz federal, determinando a suspensão dos efeitos do "Termo de Embargo/Interdição", providência posteriormente confirmada por sentença.
2. Ao julgar a Apelação do Ibama, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região concluiu que "a irregularidade da manutenção em depósito de uma espécie de madeira não afeta *toda* a atividade da empresa e deveria haver tão-somente apreensão e imposição de penalidade administrativa pecuniária. A medida prevista no artigo 72, VII e IX da Lei 9.605/98 deve ser aplicada em situações em que há *ilicitude de toda atividade da empresa*" (grifo acrescentado).

TESE JURÍDICA DO ACÓRDÃO RECORRIDO

3. Ao interpretar o art. 72 da Lei 9.605/1998, o Tribunal de origem adota a seguinte tese jurídica: o "embargo de obra ou atividade" (inciso VII) e a "suspensão parcial ou total de atividades" (inciso IX), previstos expressamente na lei, somente incidem quando ocorrer "*ilicitude de toda atividade da empresa*".

TRANSPORTE E COMÉRCIO ILEGAL DE MADEIRA

4. Infelizmente, vivemos época de agigantado e empedernido desmatamento ilegal. Explica-se, pois, que, para a lei, infrator seja tanto quem – brandindo motosserra ou tição a espalhar fogo e brasas, ou, mais grave, usando "correntão" com extremidades presas a dois tratores, – abate a vegetação nativa, muito dela

composto de árvores centenárias e endêmicas, como quem, empregando veículo ou balcão de negócio, transporta ou comercializa madeira irregularmente colhida. Assim há de ser, pois os *três núcleos de agentes* envolvidos (desmatador, transportador e comerciante) constituem atores centrais e indissociáveis, eles imprescindíveis ao processo e à cadeia de exploração criminosa das florestas. Na verdade, o transportador e o comerciante urbano que violam a legislação alimentam diretamente o desmatamento predatório ao viabilizarem o escoamento e proporcionarem a sustentação financeira – e mesmo a lucratividade – da produção madeireira ilícita.

**PROTEÇÃO ESPECIAL DA CASTANHEIRA-DO-BRASIL
(*BERTHOLLETIA EXCELSA*), TAMBÉM CONHECIDA POR
CASTANHEIRA-DO-PARÁ**

5. Imponente e bela, dotada de tronco retilíneo de até 60m de altura, que sobressai no meio da floresta densa, produtora de fruto (castanha) apreciado em todo o mundo, a *castanheira (Bertholletia excelsa)* é espécie símbolo da Floresta Amazônica, fundamental à ecologia e à socioeconomia da região. Por isso mesmo, seu corte e derrubada estão vedados onde quer que se ache (art. 29 do Decreto 5.975/2006, recepcionado pelo art. 70 da Lei 12.651/2012, aplicável também à "seringueira" – *Hevea spp.*). Não obstante tal proibição peremptória, essas árvores majestosas e longevas (chegam a viver 800 anos) continuam a padecer de incessante e acelerada destruição, efetuada por desmatamento, incêndio e até envenenamento, encontrando-se hoje à beira de desaparecimento. Daí sua inclusão na *Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção* (Portaria 443/2014, do Ministério do Meio Ambiente).

CAUTELARES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

6. Pelo viés da indispensabilidade e da garantia de *implementação legal eficaz*, as *cautelares administrativas* justificam-se tanto quanto as *cautelares judiciais*. Ambas visam propiciar a total realização da ordem jurídica e evitar o esvaziamento ou a desmoralização cotidianos de direitos e obrigações, sobretudo os de ordem pública, pela natural demora da ação e dos procedimentos ordinários da Administração, que são dotados de prazos e ritos talhados para resguardar o contraditório e a ampla defesa do infrator, pilares do Estado de Direito.

7. Fundado nos princípios da prevenção e da precaução, o *embargo administrativo preventivo* (ou sumário) – medida temporária de restrição da liberdade econômica e de prevalência do interesse público sobre o privado, financeiro ou não – impõe-se como instrumento cautelar a cargo da Administração para estancar, de imediato, conduta danosa ou que ponha em risco futuro o bem jurídico tutelado pela norma em questão, aplicável não só em infrações permanentes como nas instantâneas. O embargo sumário, total ou parcial, ao paralisar obra, empreendimento ou atividade, impede, além do risco de dano futuro, a continuidade, a repetição, o agravamento ou a consolidação de prejuízos coletivos ou individuais, patrimoniais ou extrapatrimoniais, entre outras hipóteses a disparar sua aplicação.

8. No embargo preventivo ou sumário, a ampla defesa e o contraditório, embora plena e totalmente abonados, são postergados, isto é, não antecedem a medida administrativa. O *se* e o *quando* do levantamento da constrição dependem de prova cabal, a cargo do infrator, de haver sanado integralmente as irregularidades apontadas, de forma a tranquilizar a Administração e a sociedade em face de legítimo e compreensível receio de cometimento de novas infrações, reparando,

además, eventuais danos causados. Nessas circunstâncias, descabe falar, pois, em ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

9. Assim, consoante o que dispõe o art. 45 da Lei 9.784/1999, nada impede, aliás é de rigor – desde que presentes os requisitos legais ("risco iminente") e cumpridos os procedimentos formais ("motivadamente") –, que a Administração, juntamente com o auto de infração (multa) e *sem prévia manifestação do interessado (inaudita altera parte)*, resguardado, para o futuro, o espaço dialético de defesa e prova, lavre termo de embargo, apreensão e depósito. Ela o faz como medida acautelatória de evidências e do interesse público contra a possibilidade de continuação da conduta ilícita ou de exacerbação tanto do risco de dano futuro, como de degradação já acontecida.

10. Sem dúvida, comercializar, transportar ou manter em depósito madeira irregular caracteriza *risco iminente à ordem pública ambiental*, risco esse incompatível com o imperativo de legitimidade e de legalidade da ordem econômica (art. 170, VI, da Constituição Federal). Impõe-se, nessa hipótese, o exercício do *poder de polícia cautelar*, mais ainda quando se trata de empresa que não possui comprovação da origem dos produtos e subprodutos em seu poder derivados de espécie ameaçada de extinção.

11. Incumbe a quem transporta, tem em depósito ou comercializa produtos ilegais ou de procedência suspeita, no caso madeira de origem não identificada, peremptoriamente provar que sua empresa não mais será utilizada para atividades ilícitas. Cabe-lhe, igualmente, implantar mecanismos rigorosos de controle interno, mormente quando se considera o questionamento da atuação administrativa na via estreita do Mandado de Segurança. Inexiste, pois, *in casu*, violação do art. 70, § 4º, da Lei 9.605/1998.

CASO CONCRETO: INCITAÇÃO AO FUNCIONAMENTO DE "LAVANDERIAS FLORESTAIS"

12. O art. 72 da Lei 9.605/1998 lista várias sanções administrativas que se organizam em *numerus apertus*, pois complementadas com outras previstas em normas não ambientais, como as do domínio sanitário, urbanístico, da navegação etc. Várias dessas sanções podem – e em alguns casos, precisam – ser impostas cautelarmente e *inaudita altera parte*.

13. A criação judicial do *requisito de ilicitude da atividade total* da empresa, de modo a obstruir a imposição de *medida administrativa cautelar*, confere interpretação contrária aos nobres objetivos do art. 72 da Lei 9.605/1998, quais sejam impedir, conter e desestimular a degradação ambiental de qualquer modalidade, e, na hipótese de ataque inconcesso à flora, enfrentar com rigor o acelerado *desmatamento ilegal* e coibir o comércio espúrio que, concomitantemente, o alimenta e dele se beneficia. Na seara florestal, tal construção hermenêutica judicial, em afronta ao espírito e à *ratio* da norma, produz o perverso resultado de impulsionar e viabilizar a exploração dilapidadora das florestas, inclusive de espécies ameaçadas de extinção, rigidamente protegidas, como a castanheira-do-pará ou castanheira-do-brasil (*Bertholletia excelsa*).

14. A interpretação judicial não deve conduzir a resultado concreto que, direta ou indiretamente, negue, distorça, dificulte ou enfraqueça as finalidades sociais maiores da lei, *in casu* com o efeito prejudicial complementar de incentivar o aparecimento e o funcionamento, à vista e sob chancela do juiz, de verdadeiras

Superior Tribunal de Justiça

"lavanderias florestais". A se validar o critério da "ilicitude *de toda* atividade da empresa", bastaria ao empresário, em alguma medida, "diluir" ou "batizar" com produto lícito seus depósitos de madeira ilegal para, facilmente, bloquear a atuação cautelar dos órgãos de fiscalização. Imagine-se a adoção da mesma tese judicial (judicial, sim, pois ausente da lei) noutros campos da criminalidade, como em estabelecimentos só parcialmente voltados a atividades transgressoras, que tenham em depósito ou vendam entorpecentes, bens contrabandeados, produtos piratas ou originados de receptação. Nessa linha, o STJ entende que "as normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam" (REsp 1.367.923/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 6/9/2013).

15. Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: ""A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."" Os Srs. Ministros Og Fernandes e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Mauro Campbell Marques."

Brasília, 27 de novembro de 2018(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2017/0086149-3 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.668.652 / PA**

Números Origem: 00012370220044013901 200439010012300

PAUTA: 06/09/2018

JULGADO: 06/09/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

RECORRIDO : R NOVAES E LEAL LTDA

ADVOGADO : JOÃO DA COSTA MENDONÇA - TO001128

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa

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: 2017/0086149-3 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.668.652 / PA**

Números Origem: 00012370220044013901 200439010012300

PAUTA: 04/10/2018

JULGADO: 04/10/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

RECORRIDO : R NOVAES E LEAL LTDA

ADVOGADO : JOÃO DA COSTA MENDONÇA - TO001128

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa

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)."

RECURSO ESPECIAL Nº 1.668.652 - PA (2017/0086149-3)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN

**RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**

RECORRIDO : R NOVAES E LEAL LTDA

ADVOGADO : JOÃO DA COSTA MENDONÇA - TO001128

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região assim ementado:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. IBAMA. FISCALIZAÇÃO. ESTOQUE DE MADEIRAS EM EXTINÇÃO. INFRAÇÃO AMBIENTAL. PUNIÇÃO ADMINISTRATIVA. EMBARGO E INTERDIÇÃO DO ESTABELECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A interdição de estabelecimento comercial pode ser determinada pela fiscalização ambiental, como medida cautelar, para evitar a continuidade dos efeitos decorrentes do exercício de atividade irregular ou que possa acarretar dano permanente ao meio ambiente, de acordo com as disposições do artigo 72, incisos VII e IX da Lei 9.605/98.

2. Não se admite a interdição no caso em que identificada a manutenção em depósito de espécie de madeira proibida sem licença do órgão de fiscalização ambiental. A hipótese enseja apreensão da madeira e lavratura de auto de infração para imposição de penalidade pecuniária, mas não permite a interdição do estabelecimento, que impede totalmente o exercício da atividade da empresa, porque não se revela ilícita toda a sua atuação e não há risco de provocar dano permanente ao meio ambiente. Deve ser desconstituído o auto de interdição do estabelecimento.

3. Nega-se provimento ao recurso de apelação e à remessa oficial.

A parte recorrente afirma que houve ofensa aos arts. 535 do CPC/1973, 1º e 8º da Lei 1.533/1951 e 72, VII e IX, da Lei 9.605/1998.

Aduz, em suma, estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade do recurso.

Transcorreu *in albis* o prazo para apresentação das contrarrazões.

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso:

PROCESSUAL CIVIL. MEIO AMBIENTE .ADMINISTRATIVO. EMBARGO. INTERDIÇÃO EM LOCAL UTILIZADO PARA DEPÓSITO DE MADEIRA PROIBIDA. ART. 72 DA LEI 9.605/98. PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL. ART. 225 DA CF. 1 – Da leitura do art. 72 da Lei nº 9.605/98, que cuida dos tipos de punição às infrações administrativas, percebe-se que o embargo de obra será aplicada quanto “o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares.” (§ 7º). Portanto, não condiciona a sua aplicação a estabelecimento cuja atividade seja exclusivamente ilícita, ao contrário, tem ampla cominação. 2 – A criação do requisito da “exclusividade” como forma de justificar a imposição da sanção administrativa confere exegese contrária à finalidade da norma contida no art. 72 da Lei nº 9.605/98. 3 – Correta a argumentação deduzida pelo IBAMA, no sentido de que “Não se pode simplesmente permitir a continuidade das atividades da empresa, independentemente das infrações constatadas, pois isso afetaria direta e indevidamente o Poder de Polícia da Administração Ambiental, além :de não enfrentar o permissivo, legal que permite ao IBAMA aplicar sanções admitidas pela legislação” (e-STJ fl. 233). 4 – Parecer pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.668.652 - PA (2017/0086149-3)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança contra ato praticado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis–Ibama em Marabá-PA, em que a impetrante pretende a obtenção de ordem que determine a imediata suspensão do lacre de seu estabelecimento, bem como a anulação de auto de infração e multa aplicada em virtude de constatação de estoque de madeira mantido ilegalmente. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido (fls. 147-152) "para o fim de suspender a aplicação do embargo/interdição (lacre) da Requerida". A decisão foi mantida no segundo grau.

O presente recurso chegou ao meu Gabinete em 9 de maio de 2017, tendo-se, no mesmo dia, por decisão monocrática, dado provimento ao Agravo, convertido em Recurso Especial. Em 30 de agosto do referido ano, o processo foi enviado ao Ministério Público para parecer.

Necessário um histórico cronológico da tramitação do Mandado de Segurança, porquanto urge, quanto ao relevante tema do desmatamento, *aperfeiçoar o sistema interno de gestão processual nos nossos tribunais*, de modo a evitar que a resposta judicial tarde tanto que, ao chegar, já tenha perdido, total ou parcialmente, o sentido prático. Vejamos.

A petição inicial foi ajuizada em 12 de novembro de 2004. Deferiu-se a liminar em 3 de dezembro do mesmo ano. A sentença é de 11 de maio de 2005. Em 25 de junho de 2013, prolatou-se o acórdão da Apelação. A petição do Recurso Especial data de 5 de novembro de 2013. No Tribunal Regional Federal, a decisão de inadmissibilidade do Recurso Especial ocorreu somente em 21 de novembro de 2016, portanto *dois anos* após sua interposição.

O Ibama pugna pela manutenção do embargo e da suspensão das atividades de empresas que violam a legislação ambiental.

Para melhor compreensão da controvérsia, transcrevo os fundamentos do

decisum recorrido (grifo acrescentado):

No caso em exame, verifica-se que houve a interdição da atividade da empresa impetrante por manter em depósito espécie de madeira proibida (castanheira – *Bertholletia excelsa*) ... considero que no caso a medida não se reveste de legalidade. Isso porque *a irregularidade da manutenção em depósito de uma espécie de madeira não afeta toda a atividade da empresa e deveria haver tão-somente apreensão e imposição de penalidade administrativa pecuniária*. A medida prevista no artigo 72, VII e IX da Lei 9.605/98 *deve ser aplicada em situações em que há ilicitude de toda atividade da empresa ou em que há risco de dano permanente ao meio ambiente*, revestindo-se de caráter cautelar para evitar a continuidade dos efeitos da ação irregular. Contudo, não é essa a hipótese dos autos.

Deve-se registrar que a sanção prevista no art. 72, VII, da Lei 9.605/98 (interdição de atividade) para além de subordinar-se ao controle designado pelo prévio processo administrativo (art. 70, § 4º), pressupõe o exercício de atividade ilícita, porque degradante do meio ambiente, e que, portanto, deve cessar. A manutenção em depósito de espécie proibida (castanheira) não tem condão de tornar ilícita toda a atividade empresarial da impetrante - consequência alcançada com a interdição hostilizada. Portanto, a medida sancionatória em questão (Lei 9.605/98, art. 72, VII e IX) somente é cabível nas situações em que as atividades da empresa configurem *dano permanente ao meio ambiente*, situação inexistente na hipótese vertente.

O órgão ambiental federal sustenta que "a suspensão do embargo significará a sobreposição do interesse econômico sobre o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, permanecendo, o infrator, na confortável posição de continuidade de atividade poluidora e, lucrativa, limitando, a atuação do IBAMA a imposição de multa para que o autuado deixe de infringir lei ambiental" (e-STJ fl. 227).

Merece prosperar a irresignação.

Ao interpretar o art. 72 da Lei 9.605/1998, o Tribunal de origem adota a seguinte *tese jurídica*: o "embargo de obra ou atividade" (inciso VII) e a "suspensão parcial ou total de atividades" (inciso IX), previstos expressamente na lei, somente se aplicam quando ocorrer "ilicitude *de toda* atividade da empresa".

1. Desmatamento e crise da biodiversidade

Há uma *crise da biodiversidade* no Brasil. Infelizmente, vivemos época de

colossal e empedernido desmatamento ilegal. Explica-se, pois, que, para a lei, infrator seja tanto quem – brandindo motosserra ou tição a espalhar fogo e brasas, ou, mais grave, usando "correntão" com extremidades presas a dois tratores – abate a vegetação nativa, muito dela composto de árvores centenárias e endêmicas, como quem, empregando veículo ou balcão de negócio, transporta ou comercializa madeira irregularmente colhida.

Assim há de ser, pois os *três núcleos de agentes* envolvidos (desmatador, transportador e comerciante) constituem atores centrais e indissociáveis, elos imprescindíveis ao processo e à cadeia de exploração criminosa das florestas. Na verdade, o transportador e o comerciante urbano que violam a legislação alimentam diretamente o desmatamento predatório ao viabilizarem o escoamento e proporcionarem a sustentação financeira – e mesmo a lucratividade – da produção madeireira ilícita.

2. Castanheira (*Bertholletia excelsa*): ícone da floresta amazônica

É fato incontroverso que a floresta amazônica encontra-se ameaçada pelo desmatamento ilegal. Nos últimos tempos, muito já se avançou no Brasil, que conta com legislação moderna: o Código Florestal. Algumas espécies da flora brasileira, por suas fitocaracterísticas específicas, ganham *status* de ícone no oceano verde das nossas matas: o pau-brasil, que dá nome ao País; o ipê-amarelo, por suas flores que se associam às cores dominantes da nossa bandeira.

Nessa categoria, imponente e bela, dotada de tronco retilíneo de até 60m de altura, que sobressai no meio da floresta densa, produtora de fruto (castanha) apreciado em todo o mundo, a *castanheira* (*Bertholletia excelsa*) é espécie símbolo da Floresta Amazônica, fundamental à ecologia e à socioeconomia da região. Por isso mesmo, seu corte e derrubada estão vedados onde quer que se ache (art. 29 do Decreto 5.975/2006, recepcionado pelo art. 70 da Lei 12.651/2012, aplicável também à "seringueira" – *Hevea spp*).

Não obstante tal proibição peremptória, essas árvores majestosas e longevas (chegam a viver 800 anos) continuam a padecer de incessante e acelerada destruição, gerada

Superior Tribunal de Justiça

por desmatamento, incêndio e até envenenamento, encontrando-se hoje à beira do desaparecimento. Daí sua inclusão na *Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção* (Portaria 443/2014 do Ministério do Meio Ambiente).

Se fôssemos um País acostumado a cumprir a lei, o abrangente e complexo quadro de prescrições constitucionais e infraconstitucionais de salvaguarda da floresta amazônica e de suas incontáveis espécies de toda ordem bastaria para, primeiro, garantir-lhes a sobrevivência (olhando para o futuro, nossos descendentes) e, segundo, simultaneamente, pensando no presente, retirar da miséria centenas de milhares de pessoas e dar-lhes dignidade humana integral, de maneira a conduzir a imensa e ainda isolada região ao *desenvolvimento ecologicamente sustentável*, inclusive com exploração não predatória dos seus riquíssimos recursos minerais e biológicos, dos quais não abrimos mão, pois componentes inseparáveis de nossa soberania como Nação.

Se precisarmos de algo mais, agregando ao plano legislativo a textura ética dele inseparável, como guia e ferramenta na nossa tormentosa marcha de convencimento e de superação de velhos e ultrapassados paradigmas, que nos ilumine então o alerta eloquente do Papa Francisco, na sua extraordinária e bem-vinda Encíclica *Laudato si'* (*Louvado sejas*, "Sobre o Cuidado da Casa Comum"), cujo texto expressamente menciona a Floresta Amazônica. Para o Papa Francisco, ao amparar a biodiversidade devemos "prestar uma especial atenção às áreas mais ricas em variedade de espécies, em espécies endêmicas, raras ou com menor grau de efetiva proteção. Há lugares que requerem um cuidado particular pela sua enorme importância para o ecossistema mundial, ou que constituem significativas reservas de água assegurando assim outras formas de vida. Mencionemos, por exemplo, os pulmões do planeta repletos de biodiversidade que são a Amazônia e a bacia fluvial do Congo ... A importância destes lugares para o conjunto do planeta e para o futuro da humanidade não se pode ignorar. Os ecossistemas das florestas tropicais possuem uma biodiversidade de enorme complexidade, quase impossível de conhecer completamente, mas quando estas florestas são queimadas ou derrubadas para desenvolver cultivos, em poucos anos perdem-se inúmeras espécies".

3. Exigências legais de conformidade

Atividades e obras humanas estão condicionadas a *exigências legais de conformidade* – sejam *standards* de segurança do trabalho, do trânsito, contra incêndios e todo tipo de acidentes, sejam de ordem sanitária ou ambiental, sejam ainda aquelas destinadas a sustentar ora a qualidade do ensino e de planos de saúde, ora a proteção do consumidor, da concorrência, de pessoas com deficiência ou de idosos. Designadas a amparar o interesse público, tais prescrições devem, por óbvio, ser estritamente observadas e cumpridas, sob pena de suspensão ou de interdição da ação ou do empreendimento.

No regime jurídico dos recursos naturais, aí inseridas as florestas, o *Estado de Direito Ambiental* assenta-se não só na generosa previsão de direitos e obrigações de preservação e uso sustentável (= quadro que deságua inclusive em um direito a ter direitos ambientais), mas também, nomeadamente, na eficácia dos mecanismos administrativos e judiciais de implementação; se falharem estes, ruirá todo o edifício da constitucionalidade e legalidade ambientais.

4. Cautelares administrativas ambientais

Pelo viés da indispensabilidade e da garantia de *implementação legal eficaz*, as *cautelares administrativas* justificam-se tanto quanto as *cautelares judiciais*. Ambas visam propiciar a total realização da ordem jurídica e evitar o esvaziamento ou a desmoralização cotidianos de direitos e obrigações, sobretudo os de ordem pública, pela natural demora da ação e dos procedimentos ordinários da Administração, que são dotados de prazos e ritos talhados para resguardar o contraditório e a ampla defesa do infrator, pilares do Estado de Direito.

Fundado nos princípios da prevenção e da precaução, o *embargo administrativo preventivo* (ou sumário) – medida temporária de restrição da liberdade econômica e de prevalência do interesse público sobre o privado, financeiro ou não – impõe-se como instrumento cautelar a cargo da Administração para estancar, de imediato,

Superior Tribunal de Justiça

conduta danosa ou que ponha em risco futuro o bem jurídico tutelado pela norma em questão, aplicável não só em infrações permanentes como nas instantâneas. O embargo sumário, total ou parcial, ao paralisar obra, empreendimento ou atividade, impede, além do risco de dano futuro, a continuidade, a repetição, o agravamento ou a consolidação de prejuízos coletivos ou individuais, patrimoniais ou extrapatrimoniais, entre outras hipóteses a disparar sua aplicação.

No embargo preventivo ou sumário, a ampla defesa e o contraditório, embora plena e totalmente abonados, são postergados, isto é, não antecedem a medida administrativa. O *se* e o *quando* do levantamento da constringão dependem de prova cabal, a cargo do infrator, de haver sanado integralmente as irregularidades apontadas, de forma a tranquilizar a Administração e a sociedade em face de legítimo e compreensível receio de cometimento de novas infrações, reparando, ademais, eventuais danos causados. Nessas circunstâncias, descabe falar, pois, em ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Assim, consoante o que dispõe o art. 45 da Lei 9.784/1999, nada impede, aliás é de rigor – desde que presentes os requisitos legais ("risco iminente") e cumpridos os procedimentos formais ("motivadamente") –, que a Administração, juntamente com o auto de infração (multa) e *sem prévia manifestação do interessado (inaudita altera parte)*, resguardado, para o futuro, o espaço dialético de defesa e prova, lavre termo de embargo, apreensão e depósito. Ela o faz como medida acautelatória de evidências e do interesse público contra a possibilidade de continuação da conduta ilícita ou de exacerbação tanto do risco de dano futuro como de degradação já acontecida.

Sem dúvida, comercializar, transportar ou manter em depósito madeira irregular caracteriza *risco iminente à ordem pública ambiental*, risco esse incompatível com o imperativo de legitimidade e legalidade da ordem econômica (art. 170, VI, da Constituição Federal). Impõe-se, nessa hipótese, o exercício do *poder de polícia cautelar*, mais ainda quando se trata de empresa que não possui comprovação da origem dos produtos e subprodutos em seu poder derivados de espécie ameaçada de extinção.

Incumbe a quem transporta, tem em depósito ou comercializa produtos ilegais, no caso madeira de origem não identificada, peremptoriamente provar que sua empresa não

mais será utilizada para atividades ilícitas. Cabe-lhe, igualmente, implantar mecanismos rigorosos de controle interno, mormente quando se considera o questionamento da autuação administrativa na via estreita do Mandado de Segurança. Inexiste, pois, *in casu*, violação do art. 70, § 4º, da Lei 9.605/1998.

5. Incitação ao funcionamento de "lavanderias" florestais

O art. 72 da Lei 9.605/1998 lista várias sanções administrativas que se organizam em *numerus apertus*, pois complementadas com outras previstas em normas não ambientais, como as do domínio sanitário, urbanístico, da navegação etc. Várias dessas sanções podem – e em alguns casos, precisam – ser impostas cautelarmente e *inaudita altera parte*.

Dispõe o parágrafo 7º do art. 72 da Lei 9.605/1998 que o "*embargo de obra ou atividade*" (inciso VII) – assim como outras sanções previstas no mesmo dispositivo, incisos VI a IX – será aplicado quando "o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às *prescrições legais ou regulamentares*" (grifo acrescentado).

Mais especificamente, o Decreto 6.514/2008 prescreve que "O embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas tem por objetivo impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada, devendo restringir-se exclusivamente ao local onde verificou-se a prática do ilícito" (art. 108). Já a "suspensão parcial ou total de atividades constitui medida que visa a impedir a continuidade de processos produtivos em desacordo com a legislação ambiental" (art. 110). Como se nota, no perfil normativo das duas medidas – que, repita-se, podem ser impostas, judicial ou administrativamente, de maneira cautelar e *inaudita altera parte* – não se coloca, ou não se justifica, a exigência de que a ilegalidade deva afetar *toda* a atividade da empresa, porquanto pressuposto não previsto em lei, argumento intuído do nada pelas instâncias ordinárias.

A criação judicial do *requisito de ilicitude da atividade total* da empresa, de modo a obstruir a imposição de *medida administrativa cautelar*, confere interpretação contrária aos nobres objetivos do art. 72 da Lei 9.605/1998, quais sejam impedir, conter e

Superior Tribunal de Justiça

desestimular a degradação ambiental de qualquer modalidade, e, na hipótese de ataque inconcesso à flora, enfrentar com rigor o acelerado *desmatamento ilegal* e coibir o comércio espúrio que, concomitantemente, o alimenta e dele se beneficia. Na seara florestal, tal construção hermenêutica judicial, em afronta ao espírito e à *ratio* da norma, produz o perverso resultado de impulsionar e viabilizar a exploração dilapidadora das florestas, inclusive de espécies ameaçadas de extinção, rigidamente protegidas, como a castanheira-do-pará ou castanheira-do-brasil (*Bertholletia excelsa*).

A interpretação judicial não deve conduzir a resultado concreto que, direta ou indiretamente, negue, distorça, dificulte ou enfraqueça as finalidades sociais maiores da lei, *in casu* com o efeito prejudicial complementar de incentivar o aparecimento e o funcionamento, à vista e sob chancela do juiz, de verdadeiras "lavanderias florestais".

A se validar o critério da "ilicitude *de toda* atividade da empresa", bastaria ao empresário, em alguma medida, "diluir" ou "batizar" com produto lícito seus depósitos de madeira ilegal para, facilmente, bloquear a atuação cautelar dos órgãos de fiscalização. Imagine-se a adoção da mesma tese judicial (judicial, sim, pois ausente da lei) em outros campos da criminalidade, como em estabelecimentos só parcialmente voltados a atividades transgressoras, que tenham em depósito ou vendam entorpecentes, bens contrabandeados, produtos piratas ou originados de receptação.

Vai na linha do presente voto o irretocável parecer da Doutora Denise Vinci Tulio, Subprocuradora-Geral da República: "A criação do requisito da 'exclusividade' como forma de justificar a imposição da sanção administrativa confere exegese contrária à finalidade da norma contida art. 72, da Lei nº 9.605/98".

Não é diversa a perspectiva do STJ, consoante a qual "as normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam" (REsp 1.367.923/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 6/9/2013):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO A DANO EXTRAPATRIMONIAL OU DANO MORAL COLETIVO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA.

Superior Tribunal de Justiça

(...)

4. As normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*.

Recurso especial improvido.

(REsp 1367923/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 06/09/2013).

Com efeito, conforme exposto pelo parecer do Ministério Público Federal, a conclusão do Tribunal *a quo*, "ao invés de repreender os agentes através de medidas sancionatórias, esse entendimento acaba por incentivá-los a praticar ações que degradam o meio ambiente, certos de que seus locais de trabalho permanecerão incólumes e à sua disposição para perpetuar a prática do ilícito".

Correto, portanto, o arrazoado deduzido pelo Ibama, no sentido de que "não se pode simplesmente permitir a continuidade das atividades da empresa, independentemente das infrações constatadas, pois isso afetaria direta e indevidamente o Poder de Polícia da Administração Ambiental, além de não enfrentar o permissivo, legal que permite ao IBAMA aplicar sanções admitidas pela legislação" (e-STJ fl. 233).

Assim, de rigor a declaração da legalidade e da legitimidade da suspensão e do lacre administrativos, a serem impostos *cautelamente* pela Autoridade Administrativa, de atividade, obra ou empreendimento, quando constatado o transporte, o depósito ou a comercialização de *qualquer quantidade ou volume* de madeira ou subprodutos em desconformidade com as exigências da legislação aplicável, mantendo-se, no mais, o acórdão recorrido

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto**.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2017/0086149-3 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.668.652 / PA**

Números Origem: 00012370220044013901 200439010012300

PAUTA: 27/11/2018

JULGADO: 27/11/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

RECORRIDO : R NOVAES E LEAL LTDA

ADVOGADO : JOÃO DA COSTA MENDONÇA - TO001128

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa

CERTIDÃO

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

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

Os Srs. Ministros Og Fernandes e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Mauro Campbell Marques.