

RECURSO ESPECIAL Nº 1.137.314 - MG (2009/0081174-5)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR : MARINA PONTUAL E OUTRO(S)
RECORRIDO : SIDERÚRGICA VALINHO S/A
ADVOGADO : MÁRCIO SOUZA PIRES E OUTRO(S)

EMENTA

AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. CAMPO DE APLICAÇÃO. LEI 9.605/1998. TRANSPORTE IRREGULAR DE CARVÃO VEGETAL DE ESPÉCIES NATIVAS. INDÚSTRIA SIDERÚRGICA. INFRAÇÃO PENAL E ADMINISTRATIVA. MULTA. LEGALIDADE. DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO ADMINISTRATIVA E SANÇÃO PENAL. LEGITIMIDADE DO DECRETO REGULAMENTADOR.

1. Cuida-se de Ação Ordinária proposta com o fito de afastar multa aplicada em razão de transporte irregular de carvão vegetal. O juízo de 1º grau julgou improcedente o pedido, mas o Tribunal regional reformou a sentença e declarou nulo o auto de infração.

2. A multa aplicada pela autoridade administrativa é autônoma e distinta das sanções criminais cominadas à mesma conduta, estando respaldada no poder de polícia ambiental.

3. Sanção administrativa, como a própria expressão já indica, deve ser imposta pela Administração, e não pelo Poder Judiciário, porquanto difere dos crimes e contravenções.

4. A Lei 9.605/1998, embora conhecida popular e imprecisamente por Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, a rigor trata, de maneira simultânea e em partes diferentes do seu texto, de infrações penais e infrações administrativas.

5. No campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas (ou tipo genérico) consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando-se a especificação daquelas e destas para a regulamentação, por meio de Decreto.

6. De forma legalmente adequada, embora genérica, o art. 70 da Lei 9.605/1998 prevê, como infração administrativa ambiental, "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente". É o que basta para, com a complementação do Decreto regulamentador, cumprir o *princípio da legalidade*, que, no Direito Administrativo, não pode ser interpretado mais rigorosamente que no Direito Penal, campo em que se admitem tipos abertos e até em branco.

7. O transporte de carvão vegetal sem prévia licença da autoridade competente caracteriza, a um só tempo, crime ambiental (art. 46 da Lei 9.605/1998) e infração administrativa, nos termos do art. 70 da Lei 9.605/1998 c/c o art. 32, parágrafo único, do Decreto 3.179/1999, revogado pelo Decreto 6.514/2008, que contém dispositivo semelhante.

8. As normas em comento conferem sustentação legal à imposição de sanção administrativa. Precedentes do STJ.

9. Uma das condutas mais danosas à biodiversidade brasileira atualmente (e à dos países vizinhos, sobretudo Paraguai e Bolívia, de onde o produto vem sendo crescentemente importado, após extração ilegal) é a utilização, pela siderurgia, de carvão vegetal derivado de espécies da flora nativa, prática arcaica, incompatível com os padrões de responsabilidade social apregoados pela indústria, tudo a demandar intervenção enérgica do Poder Público.

10. Não mais se admite, nem se justifica, que para produzir ferro e aço a indústria brasileira condene as gerações futuras a uma herança de externalidades ambientais negativas, rastros ecologicamente perversos de uma atividade empresarial que, por infeliz escolha própria, mancha sua reputação e memória, ao exportar qualidade, apropriar-se dos benefícios econômicos e, em contrapartida, literalmente queimar, nos seus fornos, nossas florestas e bosques, que, nas fagulhas expelidas pelas chaminés, se vão irreversivelmente.

11. 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 Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 17 de novembro de 2009(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.137.314 - MG (2009/0081174-5)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR : MARINA PONTUAL E OUTRO(S)
RECORRIDO : SIDERÚRGICA VALINHO S/A
ADVOGADO : MÁRCIO SOUZA PIRES E OUTRO(S)

RELATÓRIO

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

Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado (fl. 208):

ADMINISTRATIVO. IBAMA. AUTO DE INFRAÇÃO. IMPOSIÇÃO DE MULTA COM BASE NO ART. 46, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.605/98, NO ART. 32 DO DECRETO N. 3.179/99 E NA PORTARIA N. 44/93-N DO IBAMA. ILEGALIDADE.

1. O art. 46 da Lei 9.605/98 tipifica crime cometido contra o meio ambiente, do que decorre ser a multa nele prevista de caráter penal e não administrativo, cuja aplicação é privativa do Poder Judiciário.

2. O Decreto n. 3.179/99 tipifica diversas infrações administrativas relacionadas a atividades lesivas ao meio ambiente. Entretanto, tal ato normativo não é instrumento hábil para imposição de multas, porquanto fere o princípio constitucional da reserva de lei ao impor penalidades. A definição de infrações e a cominação de sanções administrativas, após a vigência da Constituição Federal de 1988, somente podem decorrer de lei em sentido formal.

3. Excluídas tais disposições legais do auto de infração, restará ele fundado apenas na Portaria n. 44/93-N do IBAMA que não é instrumento hábil para imposição de multas, porquanto fere o princípio constitucional da reserva de lei ao contemplar penalidades.

4. Apelação provida para declarar nulo o Auto de Infração n. 040911/D, bem como os atos administrativos dele decorrentes.

Em suas razões, o Ibama aponta violação do art. 70 da Lei 9.605/1998 e do art. 32 do Decreto 3.179/1999. Sustenta a legalidade do auto de infração por transporte irregular de carvão vegetal e da sanção aplicada (fls. 250-255).

Contra-razões apresentadas (fls. 267-272).

Superior Tribunal de Justiça

Parecer do Ministério Público Federal pelo provimento do apelo
(fls.311-315).

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.137.314 - MG (2009/0081174-5)

VOTO

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

Noticiam os autos que a Siderúrgica Valinho S.A., ora recorrida, propôs Ação Ordinária com o fito de anular auto de infração lavrado com base nos arts. 46 e 70 da Lei 9.605/1998, no art. 32 do Decreto 3.179/1999 e na Portaria 44 do Ibama, por transporte irregular de carvão vegetal, que lhe impôs sanção pecuniária.

O pedido foi julgado improcedente pelo Juízo de 1º grau, tendo sido reformada a sentença pelo Tribunal regional, por considerar que o art. 46 da Lei 9.605/1998 "descreve conduta definida como crime, do que decorre ser a multa nele prevista de caráter penal e não administrativo, cuja aplicação é privativa do Poder Judiciário" (fl. 205). Com esse entendimento, concluiu que as demais normas mencionadas no auto de infração não são hábeis para impor multa.

Assiste razão ao Ibama.

A multa decorrente do auto de infração lavrado em face do transporte irregular de carvão vegetal é autônoma e distinta das sanções criminais cominadas à mesma conduta, estando respaldada no poder de polícia ambiental.

A Lei 9.605/1998 dispõe sobre infrações *penais* e *administrativas* por dano ao meio ambiente, assim tratadas:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

(...)

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

O art. 72 da referida lei, por seu turno, estabeleceu as sanções administrativas aplicáveis:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as

Superior Tribunal de Justiça

seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

- I - advertência;
- II - multa simples;
- III - multa diária;
- IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;
- V - destruição ou inutilização do produto;
- VI - suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII - embargo de obra ou atividade;
- VIII - demolição de obra;
- IX - suspensão parcial ou total de atividades;
- X - (VETADO)
- XI - restritiva de direitos.

O transporte de carvão vegetal sem prévia licença da autoridade competente constitui infração administrativa, tendo em vista que viola a regra jurídica prevista no art. 46 da mesma lei, *in verbis*:

Art. 46. Receber ou adquirir, para fins comerciais ou industriais, madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto até final beneficiamento:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem vende, expõe à venda, tem em depósito, transporta ou guarda madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem licença válida para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, outorgada pela autoridade competente.

O tipo penal previsto no art. 46 da Lei 9.605/1998, em vez de prejudicar, confere respaldo à autuação por infração ambiental, por se tratar, insisto, de regra jurídica violada, sem prejuízo de eventual responsabilização criminal.

Assim, tal conduta, ao tempo em que tipificada como crime, constitui também infração administrativa, que aliás, em nada difere dos inúmeros precedentes em outros campos do Direito nacional, como nas infrações sanitárias, financeiras, de consumo, de trânsito, etc.

A propósito, dispõe o art. 225, § 3º, da Constituição que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da

obrigação de reparar os danos causados" (grifei).

As normas citadas, portanto, conferem fundamento legal para o exercício do poder de polícia ambiental.

Esse é o entendimento do STJ:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. RECEBIMENTO DE MADEIRA SERRADA, SEM LICENÇA DO IBAMA. ART. 70 DA LEI 9.605/98. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA.

1. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

2. Ainda que por fundamentos diversos, o aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que: (a) somente o juiz criminal, após regular processo penal, pode impor penalidades pela prática de crime cometido contra o meio ambiente; (b) é ilegal a tipificação de infrações administrativas por meio de decreto.

3. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa.

4. Hipótese em que o auto de infração foi lavrado com fundamento no art. 46 da Lei 9.605/98, pelo fato de a impetrante, ora recorrida, ter recebido 180 m³ de madeira serrada em prancha, sem licença do órgão ambiental competente.

5. Considera-se infração administrativa ambiental, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

6. O art. 46 do mesmo diploma legal, por seu turno, classifica como crime ambiental o recebimento, para fins comerciais ou industriais, de madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto até final beneficiamento.

7. Conquanto se refira a um tipo penal, a norma em comento, combinada com o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, anteriormente mencionado, confere toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, não se podendo falar em violação do princípio da legalidade estrita.

8. Recurso especial provido, para denegar a segurança anteriormente concedida.

(REsp 1091486/RO, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/04/2009, DJe 06/05/2009)

Superior Tribunal de Justiça

Por elucidar a questão, transcrevo o seguinte trecho do voto-condutor do mencionado acórdão, da lavra da eminente Ministra Denise Arruda:

Considera-se infração administrativa ambiental, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

O art. 46 do mesmo diploma legal, por seu turno, classifica como crime ambiental o recebimento, para fins comerciais ou industriais, de madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto até final beneficiamento.

Conquanto se refira a um tipo penal, a norma em comento, combinada com o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, anteriormente mencionado, confere toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, não se podendo falar em violação do princípio da legalidade estrita.

A esse respeito, é oportuno conferir o seguinte entendimento doutrinário:

"Importante lacuna foi preenchida no que se refere aos ilícitos administrativos e à previsão de sanções a serem impostas pela Administração nestas hipóteses. Estas sanções são extremamente importantes para a preservação ambiental, na medida em que sem elas retira-se a eficácia do exercício do poder de polícia - fundamental para a prevenção e a imediata repressão aos infratores.

(...)

Sem embargo, considera-se o artigo em comento como suficiente para dar suporte à atividade administrativa sancionadora. Nos comentários introdutórios ao capítulo V já se assinalou que 'a utilização de tipos abertos e de normas penais em branco constitui um mal necessário, para que seja possível assegurar maior efetividade à tutela penal ambiental'. Ora, se pode ser sustentada a compatibilidade deste ponto de vista com a ordem jurídica, em se tratando da seara penal, com muito mais razoabilidade tal pode ocorrer cuidando-se das infrações administrativas.

Neste terreno, dois extremos devem ser evitados:

a) Afirmar-se que estas infrações são totalmente avessas à incidência do princípio da tipicidade, o que é inadmissível à vista do princípio da legalidade - do qual aquele é consectário.

b) Exigir-se como pressuposto de uma punição válida uma tipificação de condutas delituosas com um grau de fechamento inexistente no próprio Direito Penal. Mesmo

autores que parecem caminhar por esta segunda vereda terminam por admitir uma incidência peculiar do princípio em exame em se cuidando do Direito Administrativo. Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, por exemplo, assinalam que o 'princípio do injusto típico' significa que 'a lei há de ter determinado de maneira prévia que 'ações ou omissões' em concreto constituem 'infração administrativa', o que exclui cláusulas abertas ou indeterminadas'. Contudo, mais adiante sublinham que 'os tipos mais ou menos imprecisos (no sentido da técnica dos conceitos jurídicos indeterminados) ou abertos são de utilização imprescindível na esfera disciplinar'.

Na esteira deste raciocínio, é que se frisou a suficiência deste art. 70 para satisfazer a exigência atinente a tipicidade, na medida em que se está diante de autêntica norma infracional em branco." (COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e. Crimes e Infrações administrativas Ambientais: Comentários à Lei n.º 9.605/98, 2ª edição rev. e atual. Brasília Jurídica, 2001, págs. 374-375)

Anoto que o Decreto 3.179/1999, revogado pelo Decreto 6.514/2008, apenas especificou as infrações administrativas e as correspondentes sanções, as quais, repito, estão previstas na legislação em comento.

Em síntese, ao contrário do que pretende a recorrida, sanção *administrativa*, como a própria expressão indica, deve ser imposta pela Administração, e não pelo Poder Judiciário, já que difere dos crimes e contravenções. A Lei 9.605/1998, embora conhecida popular e imprecisamente por Lei dos *Crimes* contra o Meio Ambiente, a rigor trata, de maneira simultânea e em partes diferentes do seu texto, de infrações penais e infrações administrativas. No campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando a especificação daquelas e destas para a regulamentação por meio de Decreto.

De forma legalmente adequada, embora genérica, o art. 70 da Lei 9.605/1998 prevê, como infração administrativa ambiental, "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente". É o que basta para, com a complementação do Decreto regulamentador,

Superior Tribunal de Justiça

cumprir o *princípio da legalidade* e, que, no Direito Administrativo, não pode ser interpretado mais rigorosamente que no Direito Penal, campo em que se admitem tipos abertos e até em branco.

O transporte de carvão vegetal, sem prévia licença da autoridade competente, caracteriza, a um só tempo, crime ambiental (art. 46 da Lei 9.605/1998) e infração administrativa, nos termos do art. 70 da Lei 9.605/1998 c/c o art. 32, parágrafo único, do Decreto 3.179/1999, atualmente revogado pelo Decreto 6.514/2008, que contém dispositivo semelhante.

Uma das condutas mais danosas à biodiversidade brasileira atualmente (e à dos países vizinhos, sobretudo Paraguai e Bolívia, de onde o produto vem sendo crescentemente importado, após extração ilegal) é a utilização, pela siderurgia, de carvão vegetal derivado de espécies da flora nativa, prática arcaica, incompatível com a modernidade e os padrões de responsabilidade social apregoados pela indústria exportadora, tudo a demandar intervenção enérgica do Poder Público.

Não mais se admite, nem se justifica, que, para produzir ferro e aço, a indústria brasileira condene as gerações futuras a uma herança de externalidades ambientais negativas, rastros ecologicamente perversos de uma atividade empresarial que, por infeliz escolha própria, mancha sua reputação e memória, ao exportar qualidade, apropriar-se dos benefícios econômicos e literalmente, em contrapartida, queimar, nos seus fornos, nossas florestas e bosques, que, nas fagulhas expelidas pelas chaminés, se vão irreversivelmente – para sempre.

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

É como **voto.**

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2009/0081174-5

REsp 1137314 / MG

Números Origem: 200638000375467 200701000077198

PAUTA: 17/11/2009

JULGADO: 17/11/2009

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
PROCURADOR : MARINA PONTUAL E OUTRO(S)
RECORRIDO : SIDERÚRGICA VALINHO S/A
ADVOGADO : MÁRCIO SOUZA PIRES E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

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 Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 17 de novembro de 2009

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária