



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

VALÉRIO FREIRE DANTAS PINHEIROS

PODER DE POLÍCIA DO AGENTE PÚBLICO NO ÂMBITO DO DIREITO  
AMBIENTAL

SOUSA - PB  
2008

VALÉRIO FREIRE DANTAS PINHEIROS

PODER DE POLÍCIA DO AGENTE PÚBLICO NO ÂMBITO DO DIREITO  
AMBIENTAL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Esp. Leonardo Figueiredo de Oliveira.

SOUSA - PB  
2008

VALÉRIO FREIRE DANTAS PINHEIRO

PODER DE POLÍCIA DO AGENTE PÚBLICO  
NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador Prof. Leonardo Figueiredo de Oliveira

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/2008

Banca Examinadora

---

Prof. Leonardo Figueiredo de Oliveira  
Orientador

---

Prof.(a) Membro da Banca Examinadora

---

Prof. (a) Membro da Banca Examinadora

Sousa – Paraíba  
Novembro – 2008

Dedico,

Ao meu vovô Francisco das Chagas Dantas, *in memoriam*, cuja lembrança me é muito viva, principalmente neste momento de conclusão do curso, fato que o deixaria muito feliz se ainda estivesse neste plano.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, Poder Supremo, a quem tudo devo, inclusive a própria vida.

Aos meus pais, Adonias e Aldiva, meu porto seguro e incentivadores incansáveis na minha trajetória pessoal e nesta longa jornada acadêmica

Às minhas avós, Luizinha e Maria, pelo carinho, tão importante em minha vida.

À minha namorada e futura esposa, Clarissa Andira, pelo apoio incontestado durante esses 05 (cinco) anos que estamos juntos.

À tia França, por sua colaboração para a concretização deste trabalho.

Ao meu tio Toinho, com quem posso contar em todos os momentos.

À minha irmã Ticiane, pelo constante incentivo.

Aos meus amigos: Deusimar (Véi babal), Thiago Melocoton, Lívio (Zeca Pagodinho), Augusto (Besourão), Carlin, Adriano baiano, Vitinho (Pitchula), Olavo carequinha e Hudson mais conhecido como famoso fera mulher, por compartilharmos momentos alegres e tristes.

Ao Prof. Leonardo Figueiredo, pelas valiosas orientações durante a elaboração desta monografia.

A todos os professores que participaram da minha formação.

E a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, participaram de minha passagem por esta Faculdade, fazendo parte de momentos inesquecíveis da minha vida.

Obrigado, sem vocês nada seria possível.

“Cada dia o Meio Ambiente produz o suficiente para nossa carência. Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário, não havia pobreza no mundo e ninguém morreria de fome.”

(Mahatma Gandhi)

## RESUMO

Esta monografia deteve-se ao estudo do tema devido a grande importância que existe no que tange a preservação ambiental, notadamente em terras brasileiras. Buscou-se saber o papel do Direito nessa questão. Dessa forma, teve como objetivo refletir acerca de como o Direito Ambiental pode favorecer a preservação da natureza, entender o sentido de meio ambiente e ainda, como pode um agente público agir em prol desse meio ambiente. Os estudos empreendidos para alcançar tal finalidade começaram com um olhar sobre o Direito Ambiental, que compreendeu o seu conceito sob a ótica de alguns estudiosos, a sua evolução no decorrer do tempo e a importância da Lei nº 9605/98, que se concretiza sobre os crimes ambientais. Também para contextualizar o tema, procurou-se entender o que é, na verdade, meio ambiente e a sua importância sob a luz da literatura existente, destacando o privilégio com que ele (o meio ambiente) foi tratado pela Constituição Brasileira de 1988. No capítulo 3, adentrou-se o tema propriamente dito, sobre o qual se fez uma breve retrospectiva, onde se vê que a preocupação em preservar o meio ambiente, fiscalizando-o e penalizando quem o agride, remonta aos primórdios da sociedade humana, tendo-se o cuidado de não confundir o poder de polícia com instituições policiais, pois, conforme Marçal (2003), aquele é muito mais amplo que esta, é o estabelecimento de limitações e restrições em favor do interesse da coletividade. Exemplificou-se o poder de polícia do ente público, conforme a sua classificação em normativo e material: preventivo e repressivo. No 4º e último capítulo foram apresentadas as possíveis infrações e sanções administrativas ambientais. A metodologia utilizada foram os métodos Exegético-Jurídico, Histórico-Evolutivo e Bibliográfico. Enfim, à guisa de conclusão, apresentou-se as considerações finais, registrando que se muito já foi feito, em termos de leis e normas, muito mais ainda é preciso, principalmente conscientizar o homem da necessidade de cultivar a formação da cidadania ecológica, adotando um novo estilo de vida, promovendo, assim, a sustentabilidade do planeta Terra.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental. Meio Ambiente. Preservação. Coletividade. Poder de Polícia.

## ABSTRACT

This monograph was held to study the issue because of great importance that exists with regard to environmental preservation, especially in the Brazilian lands. The aim was to learn the role of law in this matter. Thus, aimed to reflect on how the Environmental Law will facilitate the preservation of nature, to understand the environment and, as a public official can act in this environment. The studies undertaken to achieve that purpose began with a glance at the Environmental Law, who understood the concept from the perspective of some scholars, its evolution over time and the importance of Law No. 9605/98, which is made into crimes environment. Also to contextualize the issue, tried to understand what it is, in fact, the environment and its importance in light of existing literature, highlighting the privilege with which it (the environment) was treated by the Brazilian Constitution of 1988. In Chapter 3, adentrou is the subject itself, which was on a brief retrospective, which would be a concern to preserve the environment by watching him and the executives who hits, dating back to the beginnings of human society, taking It is very careful not to confuse the power of police to police institutions, because, as Marçal (2003), that is much wider than this, is the establishment of limitations and restrictions in favor of the interests of the community. Illustrated the power to police of a public entity, depending on their classification in regulatory and public policy: prevention and enforcement. In the 4th and final chapter was presented the possible environmental infractions and administrative penalties. The methodology used were the methods exegetic-Legal, and Evolutionary History-Bibliographic. Finally in conclusion, presented at the closing comments, which are registering a lot has been done in terms of laws and regulations, much more is still needed, especially the human awareness of the need to cultivate the formation of ecological citizenship, adopting a new style of life, thus promoting the sustainability of the planet Earth.

**Keywords:** Environmental Law. Environment. Preservation. Collective. Power of Police

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 O DIREITO AMBIENTAL.....	11
1.1 EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL.....	11
1.1.1O Direito Ambiental sob a ótica de alguns estudiosos.....	11
1.1.2 O Direito Ambiental em retrospectiva.....	13
1.2 RELEVÂNCIA DA LEI CRIMES AMBIENTAIS.....	17
CAPÍTULO 2 MEIO AMBIENTE.....	21
2.1 O QUE SE ENTENDE POR MEIO AMBIENTE.....	21
2.1.1 Diversas Conceituações de Meio Ambiente.....	21
2.1.2 Importância do Meio Ambiente para a Humanidade.....	22
2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O MEIO AMBIENTE.....	23
CAPÍTULO 3 O PODER DE POLÍCIA DO ENTE PÚBLICO.....	25
3.1 PODER DE POLÍCIA EM DIREITO AMBIENTAL.....	25
3.1.1 Evolução do Poder de Polícia em Direito Ambiental.....	25
3.1.2 Distinção entre Poder de Polícia e Instituições Policiais.....	28
3.1.3 Fundamentação do Poder de Polícia.....	31
3.2 CONCEITUANDO PODER DE POLÍCIA.....	31
3.3 CLASSIFICAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA.....	33
CAPÍTULO 4 EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA.....	35
4.1 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.....	35
4.1.1 Exercício da Atividade de Fiscalização.....	36
4.1.2 Da Legislação Aplicável.....	37
4.1.3 Sanções Administrativas Aplicáveis.....	38
4.2 O FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS.....	46

## INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, a televisão, o jornal, o rádio, enfim, todos os meios de comunicação têm se voltado, quase que diariamente, para a questão da preservação ambiental, o que é bastante justificável, haja vista os crescentes motivos para a preocupação quanto ao uso dos recursos naturais, cuja utilização, certamente, deve ser regulamentada.

No que diz respeito a justificativa da escolha do tema, a partir da leitura do que diz alguns estudiosos e pesquisadores, pôde-se perceber que a Terra atualmente conta com mais de seis bilhões de pessoas e para atender as necessidades desses indivíduos faz-se necessária a expansão da fronteira agrícola, a criação de indústrias de todos os tipos, a ocupação de lugares antes não povoados e outras tantas ações que nem sempre proporcionam resultados positivos para o meio ambiente. O crescimento populacional desenfreado e a conseqüente demanda por espaço, comida, consumo de um modo geral, causam interferências no planeta Terra de diversas formas, sendo que uma boa parte delas são malélicas e completamente desvinculada da idéia de sustentabilidade dos recursos naturais. Ouve-se, a todo o momento, notícias sobre crimes ambientais, bem como sobre a escassez de certos recursos, a extinção de espécies da flora e da fauna, poluição e toda a sorte de devastação ambiental que se possa imaginar. Paralelamente, surgem organizações de proteção à biodiversidade, associações em prol do desenvolvimento sustentável, novas leis visando assegurar um meio ambiente mais saudável.

A busca do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente passa, necessariamente, por uma série de ações preventivas do Direito. O Direito Ambiental é relativo às regras jurídicas que concernem à natureza, à poluição e danos aos sítios, monumentos e paisagens e aos recursos naturais, caso em que o Direito Ambiental não só se apropria dos setores que até então não constituíam objeto de qualquer ramo do Direito nem estavam ligados a qualquer disciplina jurídica determinada (poluição, degradação, monumentos históricos etc.), mas se apropria, também, dos setores já constituídos em corpos jurídicos mais ou menos homogêneos, Direito Florestal, por exemplo. Destaca-se no Direito Ambiental o princípio da prevenção, que busca evitar o dano ou perigo ao meio ambiente, uma vez que, em muitos casos, os acidentes ecológicos terão conseqüências irreparáveis.

O problema da tutela do meio ambiente se manifesta a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar não só o bem-estar, mas também a qualidade da vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano.

Esse assunto motivou a buscar um ponto importante a ele relacionado, a partir do qual se propôs a realizar uma pesquisa com a finalidade de ampliar e verticalizar o conhecimento já adquirido. Para isso, voltou-se a atenção para um dos ramos da ciência jurídica que se dedica ao estudo das atividades humanas: o Direito Ambiental. Procurou-se, então, refletir acerca de como este pode favorecer a preservação da natureza, também entender o sentido de meio ambiente e, ainda, conhecer como pode um ente público agir em prol do meio ambiente. Visando a esses objetivos, foi levado a efeito uma revisão de literatura que propiciou montar um texto sobre o tema: O Poder de Polícia do Agente Público no âmbito do Direito Ambiental, compreendendo os seguintes Capítulos: I O Direito Ambiental; II Meio Ambiente; III O Poder de Polícia do ente Público e IV Exercício do Poder de Polícia.

Então, com base nos objetivos que se propôs atingir, optou-se por uma pesquisa exploratória, utilizando como procedimento técnico, tais como os métodos exegético-jurídico, histórico-evolutivo e pesquisa bibliográfica, a qual oportunizou recolher e selecionar conhecimentos prévios e informações, se colocando em contato com materiais que foram escritos anteriormente e constam em livros, monografias, artigos, muitos deles através da internet.

Em fazendo a leitura de vários textos sobre o assunto, objeto desse trabalho, utilizou-se como revisão de literatura, para constar nesta monografia, aqueles que configuram o entendimento da maior parte dos autores pesquisados.

## CAPÍTULO 1 O DIREITO AMBIENTAL

### 1.1 EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL

#### 1.1.10 Direito Ambiental sob a Ótica de Alguns Estudiosos

As primeiras conceituações acerca do Direito Ambiental surgiram sob a denominação de Direito Ecológico. Este, segundo Sérgio Ferraz (1976), "é o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos organicamente estruturados, para assegurar um comportamento que não atente contra a sanidade mínima do meio ambiente" (apud BESSA, 2000, p. 5). Já para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1975), "é o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenham por fim a disciplina do comportamento relacionado ao meio ambiente" (apud MACHADO, 2000, p. 303). Para Angélica Aparecida Sezini (2006), o Direito Ambiental pode ser conceituado da seguinte forma:

É o ramo das ciências jurídicas que se dedica ao estudo das atividades humanas que influenciam ou modificam o meio ambiente, bem como da aplicação de regras que visam à sustentabilidade dos recursos naturais e a preservação das condições de vida para a presente e as futuras gerações.<sup>1</sup>

Serrano (1998, p. 33 a 49) apresenta o Direito Ambiental como sendo "o sistema de normas, princípios, instituições, práticas operativas e ideologias jurídicas que regulam as relações entre os sistemas sociais e seus entornos naturais".

Desse conceito há desdobramentos a partir dos quais é possível o entendimento de que: a) O Direito Ambiental é um *sistema*, ou seja, seus elementos interagem entre si e com

---

<sup>1</sup>Artigo: O meio ambiente e o Direito ambiental

Disponível em: <http://www.pmfsc.org.br/revista/revista.asp> Acesso em 23 de setembro de 2008

seu entorno, do qual são diferentes e com ele se comunicam. Os elementos componentes desse sistema seriam aqueles relacionados diretamente com as questões ambientais, e o entorno seriam os outros ramos e institutos jurídicos, além de outras áreas do conhecimento. b) O Direito Ambiental *regula o relacionamento da sociedade com o seu entorno*, ou seja, tem como objeto o disciplinamento da relação homem-natureza. c) O Direito Ambiental *não é composto somente por leis ou normas*: é um sistema de normas, princípios, instituições, estruturas, processo, relações, práticas, ideologias. Abandona o ponto de vista de que só há direito decorrente de lei, para reconhecer que uma gama de manifestações possui caráter normativo. Esse sistema leva à necessidade de se reconhecer a existência de múltiplos momentos de operação jurídica, dos quais quatro se destacam: o legislativo, o judicial, o executivo e o doutrinário.

Segundo o mesmo autor, também compõem o Direito Ambiental outros princípios, tais como: a) o do *direito humano fundamental*, ou seja, o meio ambiente é um direito subjetivo fundamental do ser humano, essencial à sua sadia qualidade de vida; b) o da *necessidade de intervenção estatal*, isto é, o Estado tem o dever de intervir na defesa e preservação do meio ambiente, no âmbito dos seus Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nas esferas de governo (União, Estados e Municípios), pela atividade compulsória dos órgãos e agentes estatais; c) o da *prevenção*, que se pauta na adoção de todas as medidas necessárias para evitar que as ações humanas causem danos ambientais irreversíveis ou de difícil reparação; d) o da *precaução*, que se caracteriza pela não intervenção no meio ambiente antes que se tenha certeza de que não haverá dano; e) o do *poluidor-pagador*, que é a responsabilização civil, administrativa ou penal do agente responsável pelas atividades lesivas ao meio ambiente; f) o do *desenvolvimento sustentável*, segundo o qual a utilização dos recursos naturais deve satisfazer as necessidades das atuais gerações sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações vindouras; g) o da *função sócio-ambiental da propriedade*, que quer dizer a garantia do direito de propriedade está vinculada à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis para a preservação do meio ambiente; h) o da *cooperação estado-coletividade*, que impõe, tanto ao poder público quanto à sociedade civil, o dever de zelar pelos recursos naturais, para a presente e futuras gerações.

O Direito Ambiental, como qualquer outra disciplina, possui objeto próprio de estudo, que não é o meio ambiente em si, já que este, conforme esse autor, é entorno do sistema social. O seu objeto de estudo é, sim, a relação do sistema social com o meio ambiente, na perspectiva de proteção do bem materializado nos recursos naturais e no patrimônio cultural, de modo que estes possam satisfazer as necessidades das presentes gerações, sem prejudicar o direito das gerações futuras ao seu usufruto.

Sendo o Direito Ambiental relativo às regras jurídicas que concernem à natureza, à poluição e danos aos sítios, monumentos e paisagens e aos recursos naturais, ele (Direito Ambiental) além de se apropriar dos setores que até então não constituíam objeto de qualquer ramo do Direito nem estavam ligados a qualquer disciplina jurídica determinada (poluição, degradação, monumentos históricos, etc.), apropria-se também dos setores já constituídos em corpos jurídicos mais ou menos homogêneos, por exemplo, Direito Florestal

De acordo com SILVA (2005, p. 22) o Direito Ambiental brasileiro, tão importante à presente e às futuras gerações, é ainda um direito embrionário e, portanto, carente de abordagens conceituais e doutrinárias, tendo em vista o estado de afirmação e consolidação da jurisprudência.

### 1.1.2 O Direito Ambiental em Retrospectiva

A preocupação com o meio ambiente, em terras brasileiras, remonta ao início da colonização. Até ser instituído o primeiro governo geral, era aplicada na nova terra – o Brasil – a legislação do reino português (as Ordenações Manuelinas), segundo a qual era proibida a caça de perdizes, lebres e coelhos, e o corte de árvores frutíferas era considerado crime. Assumindo o governo geral em 1548, começaram a ser expedidos regimentos, alvarás, ordenações e alguns outros instrumentos legais. Nascia aí o Direito Ambiental.

Morais (2000, p. 646) lembra que as Ordenações Filipinas, já no domínio espanhol, no início de 1603, “previam no Livro Quinto, Título LXXV, pena gravíssima ao agente que cortasse árvore ou fruto, sujeitando-o ao açoite e ao degredo para a África por quatro anos, se o dano fosse mínimo, caso contrário, o degredo seria para sempre”.

Seguindo a cronologia do Direito Ambiental, tem-se, como primeira lei de proteção florestal, Regimento do Pau-Brasil, que data de 1603. Conforme esse Regimento, o corte de pau-brasil só se dava com autorização do rei. De março de 1797 data uma Carta Régia, cuja preocupação era a defesa da fauna, das águas e dos solos. Em 1799, a derrubada de árvores passa a obedecer às regras contidas no Regimento de Cortes de Madeiras. Em 1802, surgem as primeiras recomendações para reflorestamento da costa brasileira e, em 1808, é criado o Jardim Botânico do Rio de Janeiro como área de preservação ambiental. A primeira Lei de Terras do Brasil, sob o nº 601, surge em 1850. Esta considerava crime punível, com prisão de dois a seis meses mais multa, a derrubada de matos ou o ateamento de fogo. Também estabeleceu a responsabilidade por dano ambiental fora do âmbito da legislação civil. O infrator submetia-se, além das sanções penais, a sanções civis e administrativas.

No início de 1895, o Brasil, juntamente com outros países, participou, em Paris, do convênio das Egretes, inclusive subscrevendo-o como co-responsável pela preservação de milhares de garças que povoavam rios e lagos da Amazônia. Em junho de 1911, pelo Decreto nº 8.843, foi criada a primeira reserva florestal do Brasil, no antigo Território do Acre. Já o Serviço Florestal do Brasil foi criado em dezembro de 1921. Este foi sucedido pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis, vindo depois o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal-IBDF e, atualmente, temos o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. A partir daí, no tocante à defesa ambiental, surgiram os primeiros códigos de proteção dos recursos naturais: florestal, de mineração, de águas, de pesca, de proteção à fauna. O Código Florestal de 1934 impôs limites ao exercício do direito de propriedade. Até então os únicos limites eram os constantes no Código Civil. Surgem os Planos Nacionais de Desenvolvimento: o I Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado pela Lei nº 5.727, em novembro de 1971, traz em seu bojo o Programa de Integração Nacional-PIN e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste-PROTERRA. Não atingindo o sucesso esperado, foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado pela Lei nº 6.151, de dezembro de 1974, Este adotava medidas de proteção ao meio ambiente. Após diversas leis e medidas respeitantes ao assunto, surge, em dezembro de 1979, o III Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado pela Resolução nº 1, do Congresso Nacional, que trouxe avanços ainda maiores para o Direito Ambiental, entre os quais a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA.

Para MEIRA (2007, p. 1-4), com a Lei nº 6.938, de agosto de 1981 e a Lei 7.347, de julho de 1985 foram dados dois passos importantes que são, respectivamente, o estabelecimento da Política Nacional para o Meio Ambiente, com a instituição da polícia administrativa ambiental, e a instituição da Ação Civil Pública, importante instrumento de preservação ambiental.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, há o estabelecimento de diretrizes gerais que devem ser resguardadas sobre a matéria de meio ambiente. A Constituição, em seu Capítulo VI – Meio Ambiente - estabelece, no art. 225, incisos e parágrafos seguintes, a garantia de direito a um ambiente ecologicamente balanceado a toda população. Está evidente, portanto, uma certa preocupação por parte dos legisladores originários com as questões ambientais já tão vigente, colocando o ambiente na conotação de bem comum, o que fica claro que a responsabilidade por ele não está centrada no pensamento de auto-renovação do meio ambiente, pois é presente no senso comum o fato de que pequenas atitudes abusivas referentes ao mau usufruto do meio ambiente podem gerar futuras complicações que, provavelmente, afetarão o ecossistema de uma forma geral.

Para assegurar à população brasileira o direito ao meio ambiente nos termos acima colocados, a Constituição incumbe o Poder Público de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a suspensão permitidas somente através da Lei. É salvaguardada ainda, segundo ZOGAHIB (2000, p.4), aos entes federados, a exigência de um estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do Meio Ambiente e todas as condutas e atividades consideradas lesivas sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Acerca da Constituição de 1988, diz Silva:

A qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja preservação, recuperação e revitalização se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 17ª edição, Malheiros, pág. 818).

Na verdade, em relação à ordem constitucional, deve-se destacar o fato de que nenhuma das Constituições anteriores à de 1988 tenha colocado em seu corpo tamanha proteção aos recursos ambientais, com a dedicação de todo um capítulo denominado "Do Meio Ambiente". Em seu artigo 225, declara o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum de todos, e impõe, tanto ao poder público quanto à coletividade, o dever de zelar pela proteção do meio ambiente. O art. 225 declarou, também, como patrimônio nacional, diversos ecossistemas representativos existentes no território brasileiro, como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira. Além desse artigo, traz no texto um elenco vasto de dispositivos tendentes à proteção do meio ambiente, como a legitimidade do cidadão propor Ação Popular, defesa da biota e demais recursos hídricos, minerais e naturais, função social da propriedade, preservação da população indígena, controle das atividades nucleares, etc.

No início de 1991, foi publicada a Lei 8.171, (Lei de Política Agrícola), com um capítulo especialmente dedicado à proteção ambiental (capítulo VI). Entre as providências positivas, obriga o proprietário rural a recompor sua propriedade com a reserva florestal obrigatória.

O Direito Ambiental brasileiro tanto evoluiu que já resultou em posicionamentos benéficos ao meio ambiente. Prova disso é que, em junho de 1992, realizou-se no Rio de Janeiro a "Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento", conhecida como Rio 92, evento de repercussão mundial, da qual resultaram cinco documentos: a) Declaração do Rio de Janeiro (Carta da Terra), com 27 princípios fundamentais sobre o desenvolvimento sustentável; b) a Declaração de princípios sobre florestas; c) a Convenção sobre biodiversidade, sobre a proteção das riquezas biológicas, principalmente florestais; d) Convenção sobre o clima, sobre medidas para preservação do equilíbrio atmosférico, com o uso de tecnologias limpas e controle da emissão de CO<sub>2</sub>; e) Agenda 21, que é um guia de cooperação internacional sobre recursos hídricos, resíduos tóxicos, transferência de recursos e tecnologias para os países pobres, etc.

Depois da Conferência RIO 92, continuaram os atos legislativos favorecedores de uma política em prol do meio ambiente. A legislação referente ao Imposto Territorial Rural (Leis 8.874/94 e 9.393/96) traz incentivo para as áreas de preservação florestal.

## 1.2 RELEVÂNCIA DA LEI CRIMES AMBIENTAIS

Posterior ao período supracitado, é editada, em fevereiro de 1998, a Lei de Crimes Ambientais, nº 9605, a qual criminaliza condutas antes consideradas meras contravenções, representadas por agressões de diversas fases ou sorte, ao meio ambiente nos seus múltiplos aspectos e a bens culturais intocáveis. Tais crimes têm conseqüências administrativas, civis e penais, além de existir a possibilidade de que as penas possam ser aplicadas cumulativamente, e a pessoas físicas ou jurídicas.

Pela sua relevância, julga-se importante um aprofundamento maior a respeito. Essa lei trouxe diversas inovações ao Direito, tais como a responsabilidade criminal das pessoas jurídicas e o alargamento da justiça consensual. No seu artigo 3º, a Lei nº 9605 prescreve textualmente que:

as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício de sua entidade.

Em seu parágrafo único, esse dispositivo legal estabelece o seguinte: "A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato".

O artigo 21 dessa Lei também prevê, como penalidades a pessoas jurídicas, a aplicação de multa, restritiva de direitos e prestação de serviço à comunidade, de forma isolada, cumulativa ou alternativa. Todavia, conforme registrado por SANTOS (2007) as sanções previstas para as pessoas jurídicas não devem ser interpretadas como de natureza penal, muito embora possam ser aplicadas no juízo criminal. As pessoas morais constituem entidades fictícias, desprovidas de vontade própria, razão pela qual sobre elas não pode recair qualquer juízo de culpabilidade.

Ele prossegue, dizendo que a inadmissibilidade da responsabilidade penal das pessoas jurídicas regra: *societas delinquere non potest* – remonta a Feurbach e Savigny. Os dois principais fundamentos para não se reconhecer a capacidade penal desses entes abstratos são: a falta de capacidade natural de ação e a carência de capacidade de culpabilidade. Só se pode censurar alguém, por causa de sua conduta, em havendo liberdade de agir. Censurar é qualificar a conduta. Evidentemente, pressupõe-se que poderia atuar de modo diverso. A pessoa jurídica desenvolve a personalidade jurídica através de pessoas físicas, estas, sim, dotadas de liberdade, atuam de uma forma ou de outra. A responsabilidade criminal dos entes coletivos não se harmoniza com o garantismo penal, baseado na proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana. Mesmo que se atribua à pena a missão de reafirmar a vigência da norma, numa concepção funcional do Direito Penal, a mensagem da norma, como modelo de orientação para as relações sociais, só pode dirigir-se a pessoa.

Segundo BITENCOURT (1998, p. 7), "no Brasil, a previsão do artigo 225, § 3º, da Constituição Federal, relativamente ao meio ambiente, tem levado alguns penalistas a sustentarem, equivocadamente, que a Carta Magna consagrou a responsabilidade penal da pessoa jurídica. No entanto, a responsabilidade penal ainda se encontra limitada à responsabilidade subjetiva e individual". E ele acrescenta: "Ninguém pode ignorar que por traz de uma pessoa jurídica sempre há uma pessoa física, que utiliza aquela como simples fachada, pura cobertura formal".

Encerra o seu raciocínio a respeito, dizendo que: "Punir-se-ia a aparência formal e deixar-se-ia a realidade livremente operando encoberta em outra fantasia, uma nova pessoa jurídica, com novo CGC". (BITENCOURT, 1998, p.7)

Entretanto, é preciso o entendimento de que isso não quer dizer que o ordenamento jurídico, no seu todo, faça "vistas grossas" diante dos desmandos cometidos, inclusive, através da pessoa jurídica. Esta deve ser punida, evidentemente, conforme as sanções que lhe são próprias.

Entende-se que, apesar disso, o ordenamento jurídico disporá, no seu âmbito, de algum meio que não o deixa permanecer impassível diante dos abusos que se cometam, mesmo e principalmente, através da pessoa jurídica.

Retomando o que diz SANTOS (2007 p. 33), não há dúvida de que se deve punir com sanções próprias as pessoas jurídicas. Todavia, Direito Penal não pode abrir mão das conquistas históricas consubstanciadas nas suas garantias fundamentais. Por outro lado, não há um consenso de que o meio penal, que se fundamenta na culpabilidade, seja o mais eficiente para combater a moderna criminalidade e, particularmente, a delinquência econômica.

A nova lei ambiental determina que, mediante prévia composição do dano ambiental, a transação penal será realizada em face do artigo 76 da Lei nº 9099/95. Visa, dessa forma, adequar-se à finalidade preventiva e reparatória que permeia as questões ambientais, bem como as controvérsias penais e civis no âmbito da Justiça Criminal.

Essa Lei tem como objetivo tornar efetiva a reparação do dano ambiental, daí por que o apoio na Justiça Consensual para as infrações ambientais de menor potencial ofensivo (crimes e contravenções a que se comine pena máxima não superior a um ano), definidos no artigo 28 da Lei Ambiental e também no artigo 89 da Lei 9099/95. Esse entendimento é considerado bastante positivo, tendo em vista que a ação do Judiciário, em relação ao dano ambiental, é uma ação temporal. A do tempo real da ação dano e das seqüelas desta, contra o tempo histórico do processo.

Conforme BEDNARSKI (1998), afóra a responsabilidade jurídica penal e o alargamento da justiça consensual existentes no bojo dessa nova lei, ela utiliza um conceito extremamente restrito de meio ambiente, o qual resulta em problemas como a não incorporação da poluição sonora ou a previsão de facilitadores para alcançar os reais agentes do dano como a delação premiada. O conceito restrito dá margens à existência de dúvidas quanto, por exemplo, o significado do que seriam *níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortalidade significativa (...)*, artigo 54. O que é determinante face um sistema dogmático, que reduz o direito à disposição legal (paradigma monísta) e que entende o meio ambiente como fonte de recuso e não como parte de um processo constante de relação.

No caso da delação premiada, dispositivo já existente no ordenamento penal (Lei 9.034/95 e 9.269/96 que tratam do combate ao crime organizado e da extorsão mediante seqüestro), a falsa idéia de que não há um mercado que transforma em atividade lucrativa um extrativismo destruidor do meio ambiente, faz com que a previsão desse tipo de dispositivo não seja vislumbrada. A lei não previu mecanismos capazes de superar a realidade de apenas condenar o extrator, em regra pessoas simples, com poucos recursos.

Mas de alcançar o receptor, que fomenta a atividade, e raramente é criminalizado pelas investigações.

A esse respeito, SANTOS (2007 p. 41) diz que "entender os danos ambientais numa perspectiva imediatista, ou seja, de ambiente e extrator, é apartar-se da complexidade de todos os processos sociais e econômicos da sociedade atual".

## CAPÍTULO 2 MEIO AMBIENTE

### 2.1 O QUE SE ENTENDE POR MEIO AMBIENTE

#### 2.1.1 Diversas Conceituações de Meio Ambiente

Conforme Ferreira (2000, p. 25), trata-se da quarta geração dos direitos fundamentais – além dos direitos individuais, políticos e econômico-sociais -, que são os direitos à higidez do meio ambiente e ao desenvolvimento dos povos. Segundo esse autor, a expressão “meio ambiente” foi provavelmente introduzida em 1835 por St. Hilaire em seus “Estudos de um naturalista” e, depois, por Comte, em seu “Curso de Filosofia Positiva”. E acrescenta:

O meio ambiente pode ser definido como um complexo de relações entre o mundo natural e os seres vivos que influenciam sua vida e o seu comportamento. Compõe-se o meio ambiente de um complexo de elementos naturais, culturais e artificiais: meio ambiente natural, abrangendo o solo, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna, em suma, a biosfera; meio ambiente cultural, formado pelo patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico, meio ambiente artificial, integrado pelo espaço urbano construído, tais como edificações, ruas, áreas verdes, equipamentos públicos.

A esse entendimento, Freitas (2002, p.12) agrega o seu, dizendo que:

A ecologia é a parte predominante do estudo do meio ambiente, a mais conhecida, a que suscita maiores cuidados e preocupações. No entanto, o conceito de meio ambiente é mais amplo. Inclui urbanismo, aspectos históricos, paisagísticos e outros tantos essenciais, atualmente, à sobrevivência do homem na Terra.

Outro conceito de Meio Ambiente, este mais restrito, demanda da Lei nº 6.398, de agosto de 1981, segundo a qual “meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I).

Há vários outros conceitos de Meio Ambiente, porém todos eles têm o mesmo sentido, divergem apenas quanto à maneira como se apresentam.

### 2.1.2 Importância do Meio Ambiente para a Humanidade

A importância do Meio Ambiente é algo ainda ignorado por uma parcela considerável da humanidade, notadamente em terras brasileiras, haja vista os desflorestamentos causados pelas intensivas agricultura e agropecuária, pelo analfabetismo ambiental, pela construção de hidrelétricas, exploração predatória de madeiras, incêndios/queimadas e a urbanização desenfreada.

Em decorrência, conforme DIAS (2004, p.18), cinquenta por cento das florestas do mundo já foram consumidas. Cerca de 38 mil hectares de florestas nativas são destruídas por dia. As últimas áreas nativas contínuas da terra são o Pantanal e a Amazônia. A derrubada de florestas é uma das mais graves alterações que o ser humano impõe à terra e a si mesmo. As consequências disso são nefastas: alteração profunda na circulação da água na atmosfera, exposição do solo à erosão e os rios e lagos ao assoreamento, empobrecimento da paisagem, produção de perdas na biodiversidade (genética, de habitats e de ecossistemas), provocações de alterações climáticas e simplificação dos ecossistemas (perda da estabilidade).

O homem não se dá conta da importância das florestas. Elas abrigam a biodiversidade, ajudam a regular o clima, abrigam um patrimônio cultural, armazenam gás carbônico e diminuem o efeito estufa, constituem habitat para os seres vivos, protegem o solo e evitam o assoreamento dos rios e as inundações.

Marques (2006)<sup>2</sup> nos mostra que, lamentavelmente, o comportamento do ser humano também é impensado no que diz respeito à água potável. É preciso ter-se conhecimento de que para cada litro de água (1000ml) existente na Terra, 970 ml são água salgada e 30 ml são água doce. Desses 30 ml, 22,8 ml encontram-se na forma de gelo, nas calotas polares, portanto de difícil aproveitamento, 3,7 ml são águas subterrâneas profundas, de difícil acesso, 3,5 ml são realmente disponíveis, isso significa, em termos percentuais, que dispomos de 0,35% do total global.

---

<sup>2</sup> Texto: A importância do meio ambiente

Disponível em <http://www.brasilsustentavel.org.br>. Acesso em 25 de setembro de 2008

Pior ainda é que essa pequena porção de água disponível para o ser humano ainda sofre todo tipo de agressão, desde a destruição das nascentes de rios e lagos até o desperdício e a poluição. Como resultado desse comportamento, 1,3 bilhão de pessoas no mundo não têm acesso à água potável. Sessenta nações encontram-se em conflito por causa da água. Destas, 35 estão em conflito armado. A guerra pela água é uma realidade desde o início da década de 1990.

Em quase todos os continentes, os principais aquíferos subterrâneos estão sendo esgotados. Nos Estados Unidos, 60% dos poços em áreas agrícolas contêm pesticidas. Na China, 80% dos rios estão sem peixes. Da água consumida no mundo: 10% destinam-se ao consumo residencial, 20% ao consumo industrial e 70% à irrigação. Muitas "soluções" precisam ser revistas. Hoje, 40% dos alimentos no mundo são produzidos por irrigação. Um em cada cinco hectares de terra irrigada está salinizado. A maioria das sociedades com base na irrigação fracassou. Há excesso de bombeamento de água. Gastam-se mil toneladas de água para produzir uma tonelada de grãos. Isso não é sustentável. O Brasil possui 12% da água do mundo, porém esta é mal distribuída em suas regiões.

As tendências negativas que advêm dessa realidade são inúmeras, como, por exemplo, redução dos níveis do lençol freático, deterioração da qualidade da água subterrânea, encolhimento de áreas cultiváveis (escassez de terras agrícolas), redução da pesca oceânica (60% dos pesqueiros oceânicos estão esgotados), demanda crescente por produtos florestais, intensificação do processo urbanizatório, aumento populacional, padrões de consumo dispendiosos e extinção acelerada de espécies vegetais e animais.

Felizmente também mostradas algumas tendências positivas, tais como: redução no número de usinas nucleares em todo mundo, crescimento do uso de energia eólica (ventos) e de energia fotovoltaica (solar), globalização da informação, sensibilização das pessoas para a dimensão ambiental, aumento da agricultura orgânica, descarbonização da energia mundial (substituição do petróleo) e criação de novos empregos pela área ambiental.

## 2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O MEIO AMBIENTE

A Constituição de 1988 privilegiou o meio ambiente, conferindo-lhe uma grande importância, aliás, a que lhe é devida. No seu artigo 225, está expresso que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e

essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e as futuras gerações.

No parágrafo primeiro desse artigo, são dadas algumas incumbências ao Poder Público a fim de assegurar a efetividade do direito supracitado, conforme estas sete alíneas:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Dos parágrafos 2º ao 6º, são feitas algumas advertências ou recomendações:

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - 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.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

MARÇAL (2003)<sup>3</sup> comenta esses dispositivos legais, dizendo que, logo de início, chama atenção a redação do caput do artigo 225, que impõe como dever da sociedade e do Estado preservar o meio ambiente para a presente e futuras gerações, demonstrando claramente a preocupação do Constituinte de inculcar na concepção geral da nação a essencialidade do desenvolvimento sustentável do país, de modo a não comprometer a atual qualidade de vida da coletividade e de preservá-la para o futuro.

Com efeito, toda nação consciente tem, em si, muito clara a idéia de que preservar o meio ambiente é algo essencial para a manutenção da vida no planeta e, portanto, empenha-se em desenvolver políticas de incentivo à preservação da natureza, de modo a conciliar o legítimo interesse que toda sociedade possui de crescer e desenvolver-se, com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse contexto, uma das mais importantes medidas para garantir esse tênue equilíbrio é a instituída no inciso III, do parágrafo 1º, do artigo 225, que prevê a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais especialmente protegidos: são as chamadas unidades de conservação da natureza.

Embora já existisse previsão infraconstitucional a respeito desse tema, somente com o advento da Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação-SNUC, é que se pode dizer que houve uma sistematização propriamente dita sobre a criação, implantação e administração dessas áreas especialmente protegidas.

Segundo o SNUC, as unidades de conservação da natureza são divididas em dois grandes grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. E por ser competência comum dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União preservar o meio ambiente, qualquer dos entes federativos pode instituí-las, cabendo, obviamente, ao ente instituidor implantar e administrar o seu espaço territorial especialmente protegido.

---

<sup>3</sup> Texto: Poder de Polícia Ambiental Municipal

Disponível em: [www.cnpq.br/portal/portal.jsp](http://www.cnpq.br/portal/portal.jsp) Acesso em 29 de setembro de 2008

Considera-se que o texto trabalhado até então se constitui em contexto propício para uma imersão no poder de polícia do agente público no âmbito do Direito Ambiental.

## CAPÍTULO 3 O PODER DE POLÍCIA DO ENTE PÚBLICO

### 3.1 PODER DE POLÍCIA EM DIREITO AMBIENTAL

#### 3.1.1 Evolução do Poder de Polícia em Direito Ambiental

Conforme diz SILVA (2006, p. 11), desde os tempos mais remotos, quando o homem passou a viver em sociedade, normas e regulamentos se fizeram necessários, visando ao bem-estar da coletividade. Daí por que foram criadas as Constituições e as leis infraconstitucionais, que deram às cidadãs e aos cidadãos vários direitos. Porém, o exercício desses direitos deveria ser compatível com o bem-estar social.

A fim de que não se constituísse em um obstáculo à realização dos objetivos públicos, o uso da liberdade e da propriedade deveria estar entrosado com a utilidade coletiva. Por isso, os direitos individuais foram condicionados diretamente nas leis, e quando a lei não especifica determinado direito ou limitação a esse direito, cabe à Administração Pública reconhecer e averiguar.

Todavia, a Administração Pública não poderia funcionar se não existissem alguns órgãos. Vários foram criados e um deles, responsável pela adequação do direito individual ao interesse da coletividade, convencionou-se chamar de poder de polícia. A palavra polícia vem do latim "politia" e do grego "politea", ligada como o termo política, ao vocábulo "polis".

A expressão Poder de Polícia, na Idade Média, também foi usada nesse sentido amplo, mas no século XI, retira-se da noção de polícia o aspecto referente às relações internacionais. Ainda na Idade Média, detectou-se o exercício do poder de polícia tal como é hoje considerado, contribuindo para fixar a raiz nascente da Idade Moderna.

No começo do século XVIII, polícia designa o total da atividade pública interna. A partir daí, o sentido amplo de polícia passa a dar lugar à noção de Administração Pública. O sentido de “polícia” se restringe, principalmente sobre influência das idéias da Revolução Francesa, da valorização dos direitos individuais e das concepções de Estado de direito e Estado liberal.

Polícia passa a ser vista como uma parte das atividades da Administração, que é destinada a manter a ordem, a tranqüilidade e a salubridade públicas. Aos poucos se deixou de usar o vocábulo “polícia” isoladamente para designar essa parte da atividade da administração. A expressão polícia administrativa surgiu primeiro na França, em contraponto à polícia judiciária.

No direito brasileiro, a Constituição Federal de 1824, em seu artigo 169, atribuiu a uma lei a disciplina das funções municipais das câmaras e a formação de suas posturas policiais; a lei, de 1º de outubro de 1828, continha título denominado “Posturas Policiais”. A partir desse momento, firma-se no ordenamento jurídico brasileiro o uso da locução poder de polícia, para definir o poder da Administração de limitar o interesse particular.

### 3.1.2 Distinção entre Poder de Polícia e Instituições Policiais

Cumprir deixar clara a diferença entre poder de polícia propriamente dito ou poder de polícia administrativa e as instituições policiais ou poder de polícia judiciária. Conforme diz MARÇAL (2003)<sup>4</sup>, “afigurando-se fundamental a premissa de que poder de polícia é algo muito mais amplo e não se resume às instituições policiais”. E acrescenta: “Pode-se definir poder de polícia como sendo o poder estatal de estabelecer limitações e restrições às liberdades individuais, em prol do interesse público”.

Na definição da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro (2007, p. 125), é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

SILVA (2006, p. 32) diz que poder de polícia administrativa pode ser definido como sendo as ações preventivas para evitar futuros danos que poderiam ser causados pela persistência de um comportamento irregular do indivíduo. Tenta impedir que o interesse

---

<sup>4</sup> Texto: Poder de Polícia Ambiental Municipal  
Disponível em: [www.mma.gov.br/portal/ Acesso em 29 de setembro de 2008](http://www.mma.gov.br/portal/ Acesso em 29 de setembro de 2008)

particular se sobreponha ao interesse público. Este poder atinge bens, direitos e atividades, que se difunde por toda a administração de todos os Poderes e entidades públicas.

A polícia administrativa manifesta-se através de atos normativos concretos e específicos e seu objetivo é a manutenção da ordem pública geral, impedindo preventivamente possíveis infrações das leis.

O mesmo autor (SILVA, 2006. p. 34) diz que a polícia judiciária é, em tese, a atividade desenvolvida por organismos – o da polícia de segurança, com a função de reprimir a atividade de delinquentes através da instrução policial criminal e captura dos infratores da lei penal, tendo como traço característico o cunho repressivo e ostensivo. Incide sobre as pessoas, e é exercido por órgãos especializados como a polícia civil e a polícia militar. Tem como finalidade auxiliar o Poder Judiciário no seu cometimento de aplicar a lei ao caso concreto, em cumprimento de sua função jurisdicional e seu objetivo principal é a investigação de delitos ocorridos, agindo como auxiliar do Poder Judiciário.

Vários doutrinadores têm uma linha de raciocínio diferente quanto ao que seja poder de polícia administrativa e poder de polícia judiciária.

Para LAZZARINI apud DI PIETRO (2002, p. 112) a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age.

Para MELO (1999, p. 359) o que efetivamente aparta polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais enquanto a segunda se pré-ordena a responsabilização dos violadores da ordem jurídica.

Já para BASTOS (2000, p. 153) diferenciam-se ainda ambas as polícias pelo fato de que o ato fundado na polícia administrativa exaure-se nele mesmo. Dada uma injunção, ou emanada uma autorização, encontra-se justificados os respectivos atos, não precisando ir buscar o seu fundamento em nenhum ato futuro. A polícia judiciária busca seu assento em razões estranhas ao próprio ato que pratica. A perquirição de um dado acontecimento só se justifica pela intenção de futuramente submetê-lo ao Poder Judiciário. Desaparecida esta circunstância, esvazia-se igualmente a competência para a prática do ato.

Segundo MEIRELLES (1994, p. 115) a polícia administrativa ou poder de polícia é inerente e se difunde por toda a Administração; a polícia judiciária

concentra-se em determinados órgãos, por exemplo, Secretaria Estadual de Segurança Pública, em cuja estrutura se insere, de regra, a polícia civil e a polícia militar.

De acordo com MEDAUAR (2000, p. 392) a polícia administrativa ou poder de polícia restringe o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento como direitos dos particulares, isolados ou em grupo. Diversamente, a polícia judiciária visa a impedir o exercício de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento; a polícia judiciária auxilia o Estado e o Poder Judiciário na prevenção e repressão de delitos.

Desses entendimentos, pode-se deduzir não ser possível diferenciar o poder de polícia administrativa do poder de polícia judiciária, somente pelo caráter preventivo da primeira e pelo caráter repressivo da segunda, pois tanto a polícia administrativa quanto a polícia judiciária possuem características do caráter preventivo e repressivo, mesmo que de forma implícita.

Demonstra-se, na realidade, o que é poder de polícia ou polícia administrativa e instituição policial ou polícia judiciária. Quando a prefeitura baixa um ato administrativo, como, por exemplo, um decreto, proibindo o estacionamento de veículo em determinado local, das 8 às 18 horas, porque se trata de um ponto de embarque e desembarque dos munícipes, está sendo criada uma restrição à liberdade individual dos cidadãos de estacionar seus automóveis onde lhe é mais favorável, em prol do interesse geral de que a municipalidade disponha de espaços livres aos quais as pessoas possam ter acesso para embarcar em veículo que esteja utilizando ou dele desembarcar. Essa limitação decorre do poder de polícia municipal de impor regras de convívio social em benefício da comunidade local.

Se a sociedade em que se vive respeitasse as leis, independente de haver ou não instituições policiais, não seria necessária a existência desta. Como isso não ocorre, o Estado tem de estar preparado para conter aqueles que desrespeitam as regras de convivência em vigor. Daí a imprescindibilidade das instituições policiais, que têm por função precípua fazer cumprir as normas legais, podendo, inclusive, valer-se de força física para, em nome do Estado, reprimir o infrator. Não fosse assim, as normas perderiam a sua razão de existir, pois se o Estado não contasse com instituições policiais capazes de fazer valer o seu poder de polícia normativo, a norma ficaria esvaziada, tal como um corpo sem alma, comprometendo o convívio social.

### 3.1.3 Fundamentação do Poder de Polícia

Segundo SILVA (2006, p. 48), o poder de polícia administrativa fundamenta-se no princípio da predominância do interesse público sobre o do particular, dando à Administração Pública uma posição de supremacia sobre os particulares. Essa supremacia o Estado a exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, revelando-se nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, em favor do interesse social.

O poder que a atividade da polícia administrativa expressa é o resultado da sua qualidade de executora das leis administrativas. Para exercer essas leis, a Administração deve exercer sua autoridade, de maneira indistinta, sobre todos os cidadãos que estejam sujeitos ao império dessas leis.

À polícia administrativa cabe a manutenção da ordem, vigilância e proteção da sociedade, assegurando os direitos individuais e auxiliando a execução dos atos e decisões da justiça. A atividade da polícia administrativa é multiforme. A polícia precisa intervir sem restrições no momento oportuno, motivo pelo qual certa flexibilidade ou a livre escolha dos meios é inseparável da polícia administrativa.

### 3.2 CONCEITUANDO PODER DE POLÍCIA

Conforme se viu anteriormente, o poder de polícia permite expressar a realidade de um poder da administração de limitar de modo direto, as liberdades fundamentais em prol do bem comum com base na lei.

Esse assunto é abordado por alguns doutrinadores, que conceituam Poder de Polícia de formas diferentes, porém contendo a mesma essência.

Para MEIRELLES (2002, p. 127) Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Segundo TÁCITO (1975. apud MEIRELLES, 2002, p. 128) o Poder de Polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequando, direitos e liberdades individuais.

No ponto de vista de COOLEY (1903, p 829, apud MEIRELLES, 2002, p. 128) o Poder de Polícia, em seu sentido amplo, compreende um sistema total de

regulamentação interna, pelo qual o Estado busca não só preservar a ordem pública senão também estabelecer para a vida de relações do cidadão àquelas regras de boa conduta e de boa vizinhança que se supõem necessárias para evitar conflito de direitos e para garantir a cada um o gozo ininterrupto de seu próprio direito, até onde for razoavelmente compatível com o direito dos demais.

No entender de FRIEDE (1999, p. 109) poder de Polícia pode ser entendido como o conjunto de restrições e condicionantes a direitos individuais em prol do interesse público prevalente. Traduz-se, portanto, no conjunto de atribuições outorgadas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse social, determinados direitos e liberdades individuais.

Para CAVALCANTI (1956, p. 7, apud MEDAUAR, 2000, p. 390) poder de polícia é a faculdade de manter os interesses coletivos, de assegurar os direitos individuais feridos pelo exercício de direitos individuais de terceiros. O poder de polícia visa à proteção dos bens, dos direitos, da liberdade, da saúde, do bem-estar econômico. Constitui limitação à liberdade e os direitos essenciais do homem. O poder de polícia constitui limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais do homem.

Em todos os conceitos está evidente a faculdade que tem a Administração Pública de criar e pôr em prática medidas que restringem o direito individual em favor do bem-estar da coletividade e da preservação do próprio Estado. Esse poder é inerente a toda a administração, qualquer que seja a esfera administrativa: União, Estados e Municípios.

Tal conceituação doutrinária está inclusa em nossa legislação, cujo conceito legal de poder de polícia é previsto no artigo 78 do Código Tributário Nacional, segundo o qual:

Considera-se poder de polícia a Atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e os direitos individuais ou coletivos.

Como se vê, pensar que o poder de polícia resume-se nas instituições policiais é um equívoco. Pois essas instituições funcionam, sim, mas como último recurso estatal para fazer com que o cidadão observe as normas legais, não podendo, dessa forma, ser confundidas com o poder de polícia administrativo como um todo, que é muito mais amplo.

### 3.3 CLASSIFICAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Assimilou-se dos vários estudos feitos que o poder de polícia tem inúmeras classificações, porém, para fazer constar neste trabalho, optou-se classificá-lo em normativo e material.

Como se colocou, anteriormente, proibir o estacionamento de veículo em ponto de embarque e desembarque é um exemplo de *poder de polícia normativo*, pois o prefeito municipal, ao decretar aquela proibição, está restringindo o direito de alguém de parar o seu veículo onde quiser, em benefício de todas as pessoas que precisam embarcar ou desembarcar naquele local.

Tal proibição é fiscalizada por agentes da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito Urbano (na capital do Rio Grande do Norte, são apelidados de amarelinhos), os quais, ao multarem os motoristas que desobedeceram à restrição imposta, estão materializando o poder de polícia normativo e exercendo, portanto, o *poder de polícia material*.

O Poder de Polícia pode ser exemplificado, de uma forma mais específica, através da atuação do poder de polícia ambiental exercido pelo IBAMA, que através de portaria, estabelece horário de visitação a determinada reserva ambiental. Nesse caso, o IBAMA está exercendo o seu *poder de polícia normativo ambiental*. Pessoas adentram essa reserva fora do horário permitido e, adiante, deparam-se com uma patrulha ambiental. Esta, nesse momento, por dever, exercerá o seu *poder de polícia material ambiental*, conduzindo essas pessoas para fora da reserva e até multando-as, se, assim, a portaria determinar.

O poder de polícia material subdivide-se em preventivo e repressivo. O poder de *polícia material preventivo* ocorre quando o Estado fiscaliza o cumprimento de uma lei, haja ou não indício de desobediência a ela. Na verdade, é uma prevenção, como o próprio nome já o diz; tem a finalidade de evitar que o interesse público seja atingido. Quando o interesse público, o bem-estar da coletividade foi ou está sendo atingido, entra em ação o *poder de*

*policia repressivo* através dos agentes estatais preparados para tal fim, ou seja, para reverter aquilo que foi feito por quem descumpriu a norma.

Os exemplos acima evidenciam que o poder de polícia normativo nada tem a ver com as instituições policiais, pois a estas cabe, simplesmente, a responsabilidade, o papel institucional de fazer cumprir o ato normativo. Também fica claro que, além da instituição policial, o poder de polícia material pode ser exercido por qualquer agente estatal, desde que tenha competência para fiscalizar o cumprimento das normas legais, ficando a atuação policial estritamente reservada às hipóteses em que seja necessário o eventual emprego de força.

Entretanto, vale atentar para o fato de que é conveniente os agentes estatais, em determinadas ações de fiscalização, estarem acompanhados de policiais, pois caso haja problema com o fiscalizado, uma rejeição à atividade dos agentes fiscalizadores, estes poderão contar com agentes estatais preparados para obrigá-lo a sujeitar-se à fiscalização.

Como qualquer ato administrativo, ato de poder de polícia deve ser praticado por autoridade competente, deve ser revestido de forma adequada e com proporcionalidade entre a conduta lesiva e a sanção. A regulamentação do poder de polícia deve ser emanada da autoridade competente e baseada em norma legal. A Constituição Federal também estabelece como pressupostos à validade dos atos administrativos a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme artigo 37, *caput* da Constituição Federal de 88, sendo estes os requisitos necessários para os atos de polícia.

## CAPÍTULO 4 EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

### 4.1 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

Fundamentado em vários estudiosos, BELLINASSO (2005, p. 121) expõe que a tutela administrativa do ambiente tem, a favor do Estado, o poder de polícia administrativa ambiental, o qual é definido, pelo art. 225 da Constituição Federal, como incumbência a ser exercida pelo Poder Público em função dos requisitos da ação tutelar. O poder de polícia administrativa é uma prerrogativa do Estado, particularmente do poder executivo, que pode exercê-lo diretamente ou por delegação, e está submetido ao princípio da legalidade. Não se pode estabelecer uma exigência de polícia sem que haja uma base constitucional e legal para a sua imposição, não podendo ser arbitrária. O poder de polícia é exercido de forma a impor freios à atividade individual, com a intenção de assegurar a paz pública e o bem-estar social. É uma atividade estatal, preventiva ou repressiva, de forma indelegável a particulares visando a coibir ou evitar os danos ambientais.

No Direito Ambiental uma das principais atribuições é fixar parâmetros normativos para estabelecer um patamar mínimo de salubridade ambiental. A ordem pública do meio ambiente nada mais é do que a obediência e respeito a esses patamares, é o cumprimento e a manutenção dos padrões estabelecidos. Nesse sentido é que poderá agir, preventivamente ou repressivamente, a polícia do meio ambiente, a fim de assegurar a obediência às normas ambientais.

O poder de polícia administrativa ambiental normalmente se faz presente por meio de ações fiscalizadoras, uma vez que a tutela administrativa do ambiente contempla medidas corretivas e inspectivas, entre outras. Como qualquer ato administrativo, ato de poder de polícia deve ser praticado por autoridade competente, deve ser revestido de forma adequada e com proporcionalidade entre a conduta lesiva e a sanção. A regulamentação do poder de polícia deve ser emanada da autoridade competente e baseada em norma legal. A Constituição Federal também estabelece como pressupostos à validade dos atos administrativos a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme artigo 37, *caput* da Constituição Federal de 88, sendo estes os requisitos necessários para os atos de polícia.

A Constituição Federal, em seu artigo 23, atribuiu competência administrativa comum à União, aos Estados e aos Municípios para a proteção do meio ambiente e o controle da poluição. Portanto qualquer dos três níveis de governo pode agir na defesa ambiental, sem que um deles exclua o outro. Assim, os Estados podem legislar concorrentemente com a União sobre florestas, caça, pesca, fauna, defesa dos recursos naturais, conservação da natureza, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24 da CF). Essa competência foi estendida aos Municípios, nos casos de interesse local (art. 30, 40 II da CF), com isso os Municípios podem criar normas de forma mais específica, focando questões eminentemente locais. Além disso, a própria Constituição dispõe que a União tem competência para estabelecer normas gerais em matéria de meio ambiente (art. 24, VI, da CF), delegando competência para os outros entes federativos legislarem sobre questões não abordadas pela norma infraconstitucional federal.

#### 4.1.1 Exercício da Atividade de Fiscalização

ALONSO JÚNIOR (2002, p. 89) ensina que, em regra, a competência para o exercício do poder de polícia ambiental segue a competência legislativa, ou seja, o ente a quem a Constituição Federal outorga a competência para legislar sobre determinada matéria também será competente para sobre ela exercer a polícia administrativa. Entretanto ele ressalta que:

No que tange ao meio ambiente, por exemplo, em face do que dispõe a Constituição Federal, à primeira vista se poderia concluir que somente têm competência legislativa a União, os Estados e o Distrito Federal (incs. VI, VII e VIII). Tal conclusão, no entanto, é falsa, pois a mesma Magna Carta, mais adiante, no art.30, defere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse (predominantemente) local (inc.I) e suplementar a legislação federal e a estadual (inc.II)

Na verdade, a Constituição foi clara ao atribuir indistintamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e de preservar as florestas, a fauna e a flora (art.23, incisos VI e VII). Portanto, pode-se entender que qualquer um dos entes

públicos mencionados tem competência para aplicar a legislação ambiental, ainda que essa legislação não tenha sido da autoria do ente público que a aplica.

FREIRE (1998, p. 45), citando acórdão proferido pelo TJMG, Jurisprudência Mineira 1171/96, diz que "é dever do município exercer o poder de polícia, impedindo que a população polua o meio ambiente, bem como coibir qualquer depredação ambiental, fazendo cumprir as normas vigentes e impondo as penas previstas na lei.

#### 4.1.2 Da Legislação Aplicável

Um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente é a aplicação das penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

A Lei nº9605, de 12 de fevereiro de 1998, trata das sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Essa lei, de aplicação geral, determinou como autoridades competentes para lavrar o auto de infração ambiental e instaurar o processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha. E por falar em SISNAMA, vale dizer que este é composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como por fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela melhoria da qualidade ambiental. Os Municípios são considerados órgãos locais, responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades relativas ao meio ambiente nas suas respectivas jurisdições. (art. 6º da Lei nº6938/81).

Posteriormente, em 21 de setembro de 1999, foi editado o Decreto nº3179, regulamentando as infrações administrativas, assim compreendidas como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do ambiente. Trata-se de atividade vinculada à administração, vez que, constatada a infração ambiental pela autoridade competente, esta é obrigada a promover a sua apuração imediata, sob pena de co-responsabilidade. E aí serão imputadas severas sanções ao administrador, que poderá ser responsabilizado administrativa, penal e civilmente. A esse respeito, deve-se mencionar a Lei nº9605/98, que tratou no artigo 66 e seguintes dos crimes contra a administração

ambiental, prevendo a aplicação de pena de reclusão, detenção e multa aos funcionários públicos.

Enfim, há o entendimento de que os Municípios podem aplicar a referida legislação, desde que tenham em sua estrutura administrativa órgão ou entidade com as atribuições de controle e fiscalização ambiental.

#### 4.1.3 Sanções Administrativas Aplicáveis

O Decreto nº3179/99, em seu artigo 2º, cita estas sanções administrativas aplicáveis no caso de cometimento de infração ambiental:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, apetrechos, 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 das atividades;

X - restritiva de direitos; e

XI - reparação dos danos causados.

Certamente, o infrator será advertido sempre que for observado o descumprimento de qualquer disposição em lei, a fim de que regularize a situação dentro do prazo previsto pela administração pública.

Com relação à multa simples, esta será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo for advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinado pelo órgão competente; ou opuser embaraço à fiscalização.

Apesar de a atividade de poder de polícia ser vinculada, ela é discricionária quanto à aplicação das sanções administrativas, devendo o agente fiscal, ao aplicar a penalidade, observar a gravidade dos fatos, considerando os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o ambiente; os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental e a situação econômica do infrator (Decreto 3179, art. 6º).

Analisando-se os parágrafos 1º e 2º do artigo 2º desse mesmo decreto, observa-se que o legislador pretendeu a aplicação discricionária das sanções administrativas:

§1º- Se o infrator cometer, simultaneamente duas ou mais infrações, serão aplicadas, cumulativamente as sanções previstas neste artigo.

§2º- A advertência será aplicada pela inobservância das disposições deste Decreto e da legislação em vigor, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.

Entretanto, há de se fazer ressalva ao parágrafo 3º desse artigo, pois, segundo ele, é obrigatória a aplicação de multa simples, se caracterizada a situação em que o agente, mesmo advertido, por dolo ou negligência, não tenha sanado as irregularidades ou opuser embaraço à fiscalização.

Esse entendimento é respaldado pela aplicação dos princípios do direito ambiental, como o princípio da prevenção. Nesse sentido, FIORILLO (2002, p. 36-37) tem o seguinte posicionamento:

Diante da impotência do sistema jurídico, incapaz de restabelecer, em igualdade de condições, uma situação idêntica à anterior, adota-se princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como sustentáculo do direito ambiental, consubstanciando-se como seu objetivo fundamental. A prevenção e a preservação devem ser concretizadas por meio de uma consciência ecológica, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental.

Além disso, a efetiva prevenção do dano deve-se também ao papel exercido pelo Estado na punição correta do poluidor, pois, dessa forma, ela passa a ser um estimulante negativo contra a prática de agressões ao meio ambiente.

Sob o prisma da Administração, encontramos a aplicabilidade do princípio da preservação por intermédio das licenças, das sanções administrativas,

da fiscalização e das autorizações, entre outros tantos atos do Poder Público, determinantes da sua função ambiental de tutela do meio ambiente.

Conforme o artigo 72, parágrafo 5º da Lei n.º 9605/98 e parágrafo 5º, artigo 2º do Dec. n.º 3179/99, é permitida a conversão da multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Quanto à multa diária, esta será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo

O Decreto estabelece os valores máximos e mínimos de aplicação do valor da multa. Os três entes federados estão habilitados à aplicação dessa sanção, conforme disposto no artigo 76, da Lei n.º 9605/98. "O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência". Mesmo que corram processos administrativos nas três instâncias, o pagamento da multa em uma destas exclui o pagamento da multa federal ou mesmo, dentro de uma interpretação analógica, a multa estadual em relação aos Municípios<sup>5</sup>, podendo a autoridade competente, de ofício ou mediante provocação, independentemente do recolhimento de multa aplicada, majorar, manter ou minorar o seu valor, respeitando os valores determinados no Decreto.

FREITAS (2002, p. 99) entende ser ilegal a disposição do artigo 3º do Decreto n.º 3179/99, o qual fixou em 10% o percentual da multa devido ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, pois essa limitação não existe na Lei n.º 9605/98. A valoração da multa tem por base a unidade, o hectare, o metro cúbico, a quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado.

O artigo 60 do Decreto 3179/99 reza que é lícita a suspensão da exigibilidade das multas, quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, obrigar-se à adoção de medidas específicas, para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental. Já o parágrafo 9º do artigo 2º desse Decreto diz que o cometimento de nova infração por agente beneficiado com a conversão de multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente implicará a aplicação de multa em dobro do valor daquela anteriormente imposta.

As sanções restritivas de direitos são aplicáveis às pessoas físicas ou jurídicas. São elas:

I - suspensão de registro licença, permissão ou autorização;

---

<sup>5</sup> A matéria é controversa na doutrina, existindo, inclusive, doutrinadores que questionam a constitucionalidade do artigo 76 da Lei n.º 9605/98.

- II - cancelamento de registro, licença, permissão ou autorização;
- III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;
- IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- V - proibição de contratar com a administração pública, pelo período de até 03 anos.

A lei prevê a reincidência, quando configurada a prática de nova infração ambiental cometida pelo mesmo agente no período de três anos. Essa infração poderá ser: a) específica - cometimento de infração da mesma natureza; b) genérica - cometimento de infração ambiental de natureza diversa. Nesse caso, a multa é aplicada em dobro ou triplo, conforme o caso.

Sobre o procedimento administrativo, MARÇAL (2005)<sup>6</sup> diz que essas infrações devem ser apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, consoante o artigo 5º, inc. LV da Constituição Federal.

Os Municípios deverão organizar sistema de contencioso administrativo para apreciação dos recursos atinentes à aplicação das sanções mencionadas, delineando a autoridade competente, as instâncias cabíveis e os prazos recursais.

Os recursos ou impugnações aos autos de infração deverão ser dirigidos aos órgãos ou entidades da mesma esfera administrativa do ente federado, não permitindo, por exemplo, que um auto de infração lavrado por agente fiscal municipal seja julgado por entidade estadual.

O artigo 71 do Decreto 9179/99 estabelece os seguintes prazos máximos para apuração da infração:

- a) Vinte dias para o infrator oferecer defesa, ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;
- b) Trinta dias para a autoridade julgar o auto de infração, contados da data de sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;
- c) Vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA, ou à Diretoria

---

<sup>6</sup> Texto: Poder de Polícia Ambiental Municipal

Disponível em: <http://www.mma.gov.br> Acesso em 29 de setembro de 2008

de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação;

d) Cinco dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação.<sup>7</sup>

A justificativa dos prazos decorre principalmente da peculiaridade das infrações ambientais que exigem agilidade.

Quanto à caracterização da infração administrativa, esta é bastante objetiva, pois artigo 2º, parágrafo 10º do Decreto nº3179/99 prevê que, independentemente de existência de culpa, é o infrator obrigado à reparação do dano causado, afetado por sua atividade. A responsabilidade ambiental tanto civil<sup>8</sup> como administrativa é objetiva. Por responsabilidade objetiva compreende-se a imputação de reparação do dano, independente da avaliação do elemento subjetivo (dolo ou culpa) da conduta do agente, bastando a comprovação do nexo de causalidade e a ocorrência efetiva do dano.

O artigo 225, §3º da Constituição Federal trata da questão, ao prescrever que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais ou administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano.

MARÇAL (2005)<sup>9</sup> salienta que não se deve confundir a aplicação da sanção administrativa e a obrigação de reparação dos danos, pois possuem fundamentação diversa. A primeira possui caráter punitivo, no sentido de inibir a ocorrência da infração, já a reparação constitui obrigação legal de recomposição dos danos, sendo atos independentes.

As sanções supracitadas constituem atos administrativos, portanto, deverão atender aos elementos essenciais que formam o ato administrativo, como a competência, finalidade, forma, objeto e motivo, sob pena de nulidade.

São ainda atributos naturais do ato administrativo: a) presunção de legitimidade, respaldada na supremacia do interesse público sobre o privado, o qual exige celeridade e segurança jurídica nas atividades do poder público; b) imperatividade o qual imputa a administração o poder de coerção para o cumprimento de seus atos; c) auto-executoriedade, ensejando a imediata e direta execução sem pronunciamento judicial. Assim, por exemplo, a administração pode sem pronunciamento judicial interditar uma atividade que esteja descumprindo a legislação ambiental.

---

<sup>7</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme (2000, p. 298), ao analisar esse artigo, diz que os Estados e Municípios podem complementar a lei para exigir prazos maiores e não menores.

<sup>8</sup> Lei nº6938/81, artigo 14, parágrafo 1º.

<sup>9</sup> Texto: Poder de Polícia Ambiental Municipal

Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br). Acesso em 29 de setembro de 2008

Segundo MEIRELLES (2000, p. 141), "a presunção de legitimidade autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que argüidos com defeitos ou nulidades e gera a transferência do ônus da prova ao administrado".

De todo esse estudo, deduz-se que o Município, em sua atuação, deve regulamentar os aspectos referentes à estruturação administrativa, indicando o órgão ou entidade responsável pela fiscalização e controle ambiental, o sistema de contencioso para apuração das sanções aplicadas e a legislação referente aos prazos e condições de recursos.

#### 4.2 O FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

É importante se mencionar o papel do Fundo Nacional do Meio Ambiente, que foi criado pela Lei nº 7.797/89, regulada pelo Decreto nº 98.131/89. Havendo o efetivo pagamento da multa, não importando se simples ou diária, os valores arrecadados serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, o qual tem por finalidade o desenvolvimento de projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos aturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental.

As multas impostas pelos Estados e Municípios terão o destino definido em suas Leis, não cabendo à Lei federal dizer que serão revertidas a fundos estaduais ou municipais. Os valores arrecadados devem ser aplicados prioritariamente em projetos nas áreas de unidade de conservação, pesquisa e desenvolvimento de tecnologia, educação ambiental, manejo e extensão florestal, desenvolvimento institucional, controle ambiental e aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas. Essa aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente far-se-á mediante acordos, convênios ou ajustes com órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como entidades privadas cujos objetivos estejam associados aos do Fundo Nacional do Meio Ambiente, desde que não possuam fins lucrativos (art. 3º do Decreto nº 98.161/89).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste trabalho possibilitou levar-se a efeito uma análise do que existe, na verdade, em relação ao cuidado que se deve ter com algo que nos foi dado e que é tão precioso, isto é, a natureza. Esta e também todos os sistemas que compõem o planeta Terra são uma dádiva e como tal devem ser tratados.

Através da pesquisa realizada, verificou-se que tem sido constante a evolução do Direito Ambiental entre nós, buscando-se a adoção de institutos adequados ao estabelecimento de uma política efetiva com vistas à preservação dos bens naturais, culturais, paisagísticos, históricos, turísticos e outros, para o uso desta e das gerações futuras.

Entretanto não se pode ter o Direito Ambiental e sua evolução como apenas uma maneira a mais de se obter resposta e solução para a problemática sócio-ambiental neste novo século, pois, conforme FERREIRA & FERREIRA (2000, p. 87),

as muitas transformações ocorridas no campo das ciências, as quais muito têm a ver com o saber/fazer dos juristas, de uma forma ou de outra acabam expressando a própria evolução social, traduzida na busca da dignidade humana, e uma tentativa de reconhecimento do valor intrínseco da natureza como um bem a ser protegido, independente da utilização a ser dada pelo homem.

A análise que se fez, apesar de breve, oportunizou o entendimento de que há uma necessidade de formação da cidadania ecológica, como mais um patamar de desenvolvimento dos direitos do homem, tanto civil como política e social, integrando novos direitos e novas condições de vida tão buscadas pelos homens e mulheres, cidadãos e cidadãs dos dias atuais, visando à garantia de vida desta e das futuras gerações. Para isso não se pode desprezar o empenho de todos em uma verdadeira cruzada, fazendo com que o homem se torne consciente da necessidade de mudar a mentalidade mera predadora para uma política de desenvolvimento sustentável, com a conciliação dos interesses do desenvolvimento com o dever de todos em legar às gerações vindouras um país do qual se tenha orgulho, inclusive quanto à qualidade de vida do seu povo

Todavia, para que as gerações de hoje e as do porvir usufruam uma vida tranqüila no planeta Terra, mister se faz a busca, pelo homem, de um novo estilo de vida baseado numa ética global, assim como o resgate e a criação de novos valores, perpassando,

inclusive, pelos hábitos de consumo. Além disso, é preciso viabilizar o desenvolvimento de sociedades sustentáveis. Acredita-se que a educação ambiental é o principal instrumento para processar essas transformações, modificando, dessa forma, o quadro de insustentabilidade existente na Terra.

No contexto atual, mais do que nunca, algumas atitudes são imprescindíveis ao homem, tais como: respeitar a si e ao próximo, tendo responsabilidade por suas ações, ou seja, procurando reduzir o consumo, reutilizar materiais, reciclar, bem como reeducar a si e àqueles que estão sob sua responsabilidade. Enfim, a construção de uma cidadania ambiental plena para a qual não se fizesse necessária a existência do ente público com poder de polícia.

Porém, infelizmente, as vicissitudes humanas ainda não permitem que se tenha uma sociedade ideal, onde as leis seriam respeitadas independentemente da existência do poder de polícia ambiental. Daí por que a Administração Pública, em todos os níveis, dispõe do *poder de polícia*, que é a possibilidade de limitar, restringir ou condicionar o exercício de direitos, o uso da propriedade privada e as atividades dos particulares, sempre que houver colidência entre os direitos individuais e os interesses públicos. Caso necessário, esse *poder de polícia* atua em conjunto com as instituições policiais.

## REFERÊNCIAS

ALONSO JÚNIOR, Hamilton. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. FINK, Daniel Roberto. DAWALIBI, Marcelo. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BEDNARSKI, José Luiz. Lei 9.605/98: equívocos do legislador, In: Boletim IBCCrim, nº 68, julho/1998.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Responsabilidade penal da pessoa jurídica à luz da Constituição Federal, In: Boletim IBCCrim, nº 65, abril/1998.

CAVALCANTI, 1956, apud MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (CTN). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

DIAS, Genebaldo Freire. - Eco percepção: um resultado didático dos desafios socioambientais - São Paulo: Gaia, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERRAZ, Sérgio. 1976 apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERREIRA, Fábio Félix et FERREIRA, Marcos Félix. Da Cooperação Estado-coletividade no Direito Ambiental Constitucional: viabilidade e perspectivas. In Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental da FURG. Vol 02. jan-mar/2000. Disponível em <http://www.furg.br/portal/revista/revista.htm>.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 2a Ed., Saraiva, São Paulo, 2002.

FREIRE, William. Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1998.

FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Administrativo e Meio Ambiente. Curitiba: Editora Juruá, 2002.

JÚNIOR, José Cretella. Direito Administrativo Brasileiro. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

LAZZARINI, RJTJ-SP, v.98 p. 20-25, apud DI PIETRO, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARÇAL, [Daniela](#). Aspectos legais do poder de polícia ambiental municipal. 2003. Disponível em [www.ajp.org.br](http://www.ajp.org.br). Acesso em 24/9/2008

MARQUES, Romel. A importância do Meio Ambiente: por alguns desafios. Disponível em <http://www.ajp.org.br>. Acesso em 23/9/2008.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_ Poder de Polícia. In: Revista de Direito Administrativo n. 199. Rio de Janeiro: Renovar, jan/mar. 1995.

MEIRA, José de Castro. Origem do Direito Ambiental. 2007. Disponível em

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1994.

\_\_\_\_\_. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_ Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação In: *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 20. São Paulo: Malheiros, 1997.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Alexandre de. DIREITO CONSTITUCIONAL, 8ª EDIÇÃO, SÃO PAULO: ATLAS, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 1975, apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000.

SANTOS, Ronaldo Vieira dos. Considerações sobre a tutela jurídica do meio ambiente. Trabalho acadêmico, Unifacs, 2007.

SERRANO, José Luis. Concepto, Formación y Autonomía del Derecho Ambiental. In VARELA, Marcelo Dias et al. (orgs.). O Novo em Direito Ambiental. Belo Horizonte, Del Rey Editora, 1998.

SEZINE, Angélica Aparecida. O Meio Ambiente e o Direito Ambiental. Artigo – UnB, 2006.

SILVA, Flávia Martins André da. O Poder de Polícia - Evolução histórica. 2006. Disponível em [http://www.diretoesf.com.br/artigos\\_Acesso\\_n.º\\_17/07/2008](http://www.diretoesf.com.br/artigos_Acesso_n.º_17/07/2008)

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TÁCITO, Caio. Direito Administrativo, *Apud*: MOREIRA NETO, Curso: Direito Administrativo para Concursos. 1975. [www.concursos.br/autor/silva.php.br/](http://www.concursos.br/autor/silva.php.br/)

\_\_\_\_\_, Direito Administrativo, *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002

ZOGAHIB, André Luiz Nunes. Urbanização e Meio Ambiente: O Projeto Habitacional Nova Cidade em Manaus, Amazonas.