

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**“O DIREITO AMBIENTAL E A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA”**

**CURITIBA  
2005**

## AGRADECIMENTOS

*Ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho pela consciente orientação, pelo apoio constante e estímulo à pesquisa.*

*A meus queridos pais Selma e Gregório pelo amor, suporte, e auxílio de sempre...*

*À Camila e ao Felipe pelo carinho e incentivo.*

*Ao Fabio, por estar sempre ao meu lado durante este processo, sua compreensão e seu amor foram essenciais, te amo.*

*Aos amigos feitos na Faculdade de Direito, cada um foi à sua maneira inesquecível nesta jornada.*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**“O DIREITO AMBIENTAL E A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA”**

**Monografia apresentada como requisito  
parcial à obtenção de grau de Bacharel em  
Direito, Setor de Ciências Jurídicas,  
Universidade Federal do Paraná.  
Orientador: Prof. Romeu Felipe Bacellar  
Filho.**

**CURITIBA  
2005**

*“Lembre-se que você mesmo é:  
O melhor secretário para sua tarefa, o mais eficiente  
propagandista de seus ideais,  
A mais clara demonstração de seus princípios, o mais alto  
padrão do ensino superior que seu espírito abraça.  
É a mensagem viva das elevadas noções que transmite aos  
outros.*

*Não se esqueça, igualmente, de que:  
O maior inimigo de suas realizações mais nobres, a  
completa ou incompleta negação do idealismo sublime  
que você apregoa,  
A nota discordante da sinfonia do bem que pretende  
executar, o arquiteto de suas aflições e o destruidor de  
suas oportunidades de elevação é você mesmo.”*  
(André Luiz, em Você Mesmo)

## TERMO DE APROVAÇÃO

**CAROLINA BORGES SUAREZ**

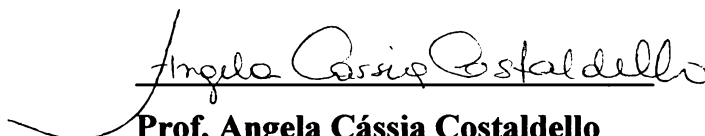
**“O DIREITO AMBIENTAL E A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA”**

**Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador:**



**Prof. Romeu Felipe Bacellar Filho**



**Prof. Angela Cássia Costaldello**



**Prof. Ana Cláudia Finger**

**Curitiba, 14 de outubro de 2005.**

## RESUMO

O presente trabalho objetivou o estudo da competência administrativa delimitada na Constituição, de modo a estudá-la no âmbito do Direito Ambiental. As implicações relativas à atribuição na Carta Magna de competência aos entes políticos, reservando parcela de responsabilidade a todos, e não somente à União, representou um grande avanço ao Direito Constitucional, Administrativo e Ambiental, de modo que todos os entes políticos são hoje co-responsáveis pela proteção dos bens ambientais. É no art. 23 da Constituição Federal que a competência administrativa comum é enumerada, estabelecendo em seus incisos as matérias sobre as quais deverá atuar o poder público.

Palavras-Chave: competência administrativa, direito ambiental, desenvolvimento sustentável.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>iii</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E LEGISLAÇÃO .....</b>	<b>3</b>
1.1 Meio ambiente e gestão pública .....	3
1.2 Histórico da legislação brasileira .....	4
1.2.1 Legislação Federal.....	5
1.2.2 Legislações Estaduais.....	7
1.3 O Código Ambiental Brasileiro .....	7
<b>2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PARA A TUTELA DO MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>9</b>
2.1 Princípio da natureza pública da proteção ambiental.....	9
2.2 Princípio do controle do poluidor pelo Poder Público .....	9
2.3 Princípio do desenvolvimento sustentável .....	10
2.4 Princípio da prevenção .....	11
2.5 Princípio da função socioambiental da propriedade .....	12
<b>3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>14</b>
3.1 A questão ambiental na Constituição de 1988.....	14
3.2 O papel do Poder Público na proteção do meio ambiente .....	14
3.3 O direito à informação.....	16
3.4 A justiça ambiental .....	18
3.4.1 Instrumentos judiciais: Ação Civil Pública.....	20
3.4.2 Instrumentos judiciais: Ação Popular.....	21
3.4.3 Instrumentos judiciais: Ação Penal Pública .....	22

<b>3.5</b>	<b>A política nacional do meio ambiente .....</b>	<b>23</b>
<b>3.6</b>	<b>O federalismo e o MERCOSUL.....</b>	<b>24</b>
<b>3.7</b>	<b>A repartição de competências .....</b>	<b>26</b>
3.7.1	Competência material ou administrativa.....	27
3.7.2	Competência formal ou legislativa.....	28
<b>4</b>	<b>A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>30</b>
<b>4.1</b>	<b>O art. 23 da CF e a competência comum. ....</b>	<b>30</b>
<b>4.2</b>	<b>A Lei de Crimes Ambientais e o Decreto 3.179/99 .....</b>	<b>31</b>
<b>4.3</b>	<b>O poder de polícia ambiental e os entes políticos.....</b>	<b>33</b>
<b>4.4</b>	<b>O licenciamento ambiental.....</b>	<b>34</b>
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>38</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>40</b>



## INTRODUÇÃO

O meio ambiente e sua tutela jurisdicional dependem diretamente da intervenção da Administração Pública, através de políticas de fiscalização, orientação, prevenção e licenciamento que garantam o meio ambiente saudável a todos os seus “proprietários”, os cidadãos.

A sociedade atual tem sido estudada por inúmeros juristas, e analisada sob a perspectiva de sociedade de risco, isto é, autorizadora de situações que poderão levar a danos ambientais irreversíveis. Como pontua o professor José Rubens Morato LEITE:

*“É certo que toda essa difusão subjetiva, temporal e espacial dessas situações de risco e perigo leva-nos a pensar no meio ambiente de forma diferente, superando o modelo jurídico tradicional. Neste sentido, risco social, atualmente, é um dos maiores problemas enfrentados quando se objetiva uma efetiva proteção jurídica do meio ambiente.”*<sup>1</sup>

O Poder Público está amplamente vinculado às ações de manutenção do meio ambiente saudável e equilibrado como disposto em nossa Constituição Federal ao art. 225.

Não bastasse mencionada vinculação, torna-se cada dia mais comum a interação das comunidades, grupos organizados, e organizações não-governamentais com os setores da administração pública responsáveis pelo meio ambiente.

O Brasil, como um dos maiores países do planeta, e certamente o mais rico em recursos naturais, deve priorizar o policiamento das atividades degradantes ao meio ambiente ou perderá uma das poucas, e maiores, riquezas que possui.

O meio ambiente brasileiro pode ser fonte lucrativa à nação, em pese esta não ser uma meta desejável, e fundamental para as negociações internacionais nas demais áreas econômicas, uma vez que o que esbanjamos aqui está em falta em quase todo o mundo.

Contudo, a quase inexistente organização entre os órgãos ambientais dos entes políticos brasileiros no que concerne as ações administrativas, como a fiscalização e o

---

<sup>1</sup> LEITE, José Rubens Morato. BELLO FILHO, Ney de Barros (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004, p. 103.

licenciamento para atividades que de alguma forma influenciem ou degradem o meio ambiente. A atuação conjunta, sem coordenação ou troca de informações, acaba por tornar-se ineficiente e prejudicial à coletividade.

Como se observa logo ao Preâmbulo da Constituição Federal:

*“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”*

O comprometimento com a dignidade humana, está diretamente ligado às condições de vida que cada indivíduo possui, e isto certamente depende do equilíbrio ecológico. Para a OMS, Organização Mundial da Saúde, por exemplo, o direito à saúde implica no bem-estar psicofísico e social, ou seja, o ser humano não pode ter violada sua integridade física e nem a sua paz de espírito.

Assim, é papel fundamental do Poder Público zelar pelo meio ambiente, em todas as suas representações, uma vez que necessárias à vida digna, saudável e duradoura para as demais gerações.

É neste sentido, na busca de uma direção para a divisão de competências administrativas, até hoje não realizada conforme preceitua o art. 23 da Constituição Federal, que será analisada a competência administrativa em matéria ambiental.

# 1 DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E LEGISLAÇÃO

## 1.1 Meio ambiente e gestão pública

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum, imprescindível a todos e à qualidade de vida de cada cidadão. Contudo, a natureza jurídica deste bem não é pública, nem privada, e sim coletiva.

Os bens ambientais enquadram-se, como previsto na Constituição Federal de 1988 são de uso comum do povo, fazem parte dos direitos metaindividuais, e possuem, portanto, natureza difusa.

Ao contrário do que se poderia pensar, todo bem ambiental tem como seu exclusivo titular o povo, e não o Estado. Isto se deve ao fato de a própria Carta de 1988, no art. 225, fazer constar expressamente *“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 as presentes e futuras gerações.”*. Ou seja, mesmo reservando ao Poder Público diversas imposições para a preservação do meio ambiente, é certo que a coletividade também é responsável.

Como ressalta Celso Antônio Pacheco Fiorillo *“Não se pode olvidar, como critério diferenciador, que o bem público tem como titular o Estado (ainda que deva geri-lo em função e em nome da coletividade), ao passo em que o bem de natureza difusa repousa sua titularidade no próprio povo. Com isso, eventuais condenações ao ressarcimento do dano a um bem de natureza pública e a outro de natureza difusa possuirão destinos diferentes.”*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 53.

## 1.2 Histórico da legislação brasileira

Desde o descobrimento do Brasil encontramos a preocupação de uma forma, ou de outra, em relação ao meio ambiente. Inicialmente, como colônia de Portugal, encontram-se as *Ordenações Afonsinas*<sup>3</sup>, uma compilação baseada no Direito Romano e no Direito Canônico, nas quais os crimes ambientais configuravam “injúria ao rei”.

A pena de “exílio para o Brasil”, quase contraditória, era prevista nas ordenações seguintes, sendo que jamais se observa nestas medidas coercitivas sérias punições aos autores de infrações ambientais, sendo certo que é predominante o tratamento do meio ambiente condicionado à propriedade privada, como se não houvesse interesse público algum sobre tais bens.

Como se observa o interesse privado prevalecia sobre o bem comum, e apenas alguns isolados recursos naturais eram protegidos de forma falha e insuficiente, ao menos no âmbito do Brasil, e então colorida imensidão de recursos naturais já observados de seu descobrimento.

Já no primeiro Código Criminal brasileiro, de 1830, havia a previsão de pena para o corte ilegal de madeira, e a Lei 601 de 1850 atentava para o uso e a ocupação das terras, com a preocupação clara de que o uso da terra não trouxesse conseqüências indesejadas ao meio ambiente.

Entretanto, como ressalta o ilustre professor Édis Milaré<sup>4</sup> a história brasileira no que se refere ao meio ambiente é de depredação impune na grande maioria dos casos, apenas quando havia ofensa à Coroa ou aos interesses fundiários é que se observavam providências.

Com o advento da República o primeiro passo importante rumo à proteção do meio ambiente brasileiro confunde-se com a promulgação do Código Civil de 1916. A partir deste diploma vários outros diplomas legais passam a surgir tratando de especificidades do direito ambiental, e regulando o uso de determinados bens ambientais.

---

<sup>3</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 3ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.115.

<sup>4</sup> *Idem*.

Dentre estes se destacam: o Código Florestal (de 1934 e de 1965), o Código de Águas (1934), o Estatuto da Terra (1964), a lei de Proteção à Fauna (1967), a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (1967), e o parcelamento do solo urbano (1979). Contudo, diversas leis esparsas tratando de temas específicos não proviam a proteção global ao meio ambiente, verdadeiro ideal para a efetiva tutela dos bens ambientais, dada a inegável inter-relação existente.

Em 1981, o primeiro passo para a mencionada tutela dos bens ambientais brasileiros é dado, através da promulgação da “Lei da Política Nacional do Meio Ambiente” instituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente, criando uma política nacional de proteção ao meio ambiente na totalidade de seus aspectos.

Após, em 1988 a Constituição Federal dedicou capítulo próprio à proteção ambiental, e com isso diversas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas foram promulgadas dando maior ênfase aos temas ambientais.

A Lei dos Crimes Ambientais, de 1998, sistematizou sanções administrativas aos crimes ambientais tipificando os crimes e dando-lhes a atenção devida, incluindo então a penalização das pessoas jurídicas infratoras.

E finalmente, as leis estaduais, e atos normativos dos órgãos e secretarias de meio ambiente, que na prática acabam por estar mais próximos das situações fáticas, geralmente locais, de proteção ambiental.

### 1.2.1 Legislação Federal

Como demonstrado, diversos foram os diplomas legais publicados desde o Brasil colônia com vistas à proteção do meio ambiente, cabendo, contudo a análise detalhada destas ordenações, decretos e leis que aos poucos elevaram a legislação brasileira ao nível de excelência hoje reconhecido em todo o mundo, apesar de sua ínfima aplicação.

Como demonstra Vladimir Passos de FREITAS:

*“A legislação portuguesa já protegia o equilíbrio ecológico, ainda que concomitantemente procurasse proteger a Coroa. As Ordenações Afonsinas, no Livro V, Título LVIII, proibiam o corte deliberado de árvores frutíferas; o Livro V, Título LXXXIII, das Ordenações Manuelinas vedava a caça de perdizes, lebres e coelhos com redes, fios, bois ou outros meios e instrumentos capazes causar dor e sofrimento na morte desses animais; as Ordenações Filipinas protegiam as águas, no Livro LXXV, Título LXXXVIII, parágrafo sétimo, punindo com multa quem jogasse material que as sujasse ou viesse a matar os peixes.”<sup>5</sup>*

A despeito dos interesses que permearam estas leis do período colonial, todo o comércio notoriamente praticado à época, pode-se observar que ao menos como fonte de riquezas o meio ambiente brasileiro já era potencialmente protegido, ainda que com muitas deficiências.

Em 1830, o Código Penal promulgado previa dois tipos referentes ao corte de madeira, aos arts. 178 e 257, como tentativa de coibir o corte ilegal, e novamente com feição de proteção ao bem ambiental com relativo valor monetário.

Com o Código Civil de 1916 a proteção ao direito de vizinhança atingia a proteção ambiental de forma indireta, e que iria muitas décadas depois ensejar a realização de lei que trata do espaço urbano equilibrado como meio ambiente necessário ao desenvolvimento humano, através da Lei nº 10.257 em 2001.

O Código Florestal foi promulgado em 1934, acrescentando diversos tipos penais à legislação brasileira, auxiliado pelo Código Penal de 1940, que trouxe novas tipificações protegendo tanto o meio ambiente sadio quanto o meio ambiente cultural.

Apenas em 1965, com o novo Código Florestal, a Lei de Proteção à Fauna, e em 1967 com o Código de Pesca que voltamos a nos deparar com diplomas legais referentes à proteção ambiental.

E, finalmente, com a Constituição de 1988 tivemos a previsão de proteção ao meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, sendo a primeira Constituição a preocupar-se com o meio ambiente como bem necessário por si só, e imprescindível à sobrevivência humana.

---

<sup>5</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 2ª ed. rev. São Paulo, 2002, p. 19.

### 1.2.2 Legislações Estaduais

Anteriormente à Constituição de 1988 as Constituições Estaduais representaram grande avanço na tutela do meio ambiente, uma vez que suas definições sobre o mesmo eram mais avançadas que a da Constituição anterior (vigência da Emenda Constitucional nº 01 de 1969).

As conceituações estaduais avançaram na análise do meio ambiente condicionada à subsistência dos homens, trataram das formas de vida com que nos relacionamos, e das quais dependemos diretamente para a existência e continuidade.

De um rol de leis e decretos estaduais destacam-se: no Rio de Janeiro o Decreto-Lei 134/75, em Alagoas a Lei 4.090/79, em Santa Catarina a Lei 5.793/80, em Minas Gerais a Lei 7.772/80, na Bahia a Lei 3.858/80, no Maranhão a Lei 4.154/80, e no Rio Grande do Sul a Lei 7.488/81.

Segundo José Afonso da Silva *“As constituições estaduais, de um modo geral, dispuseram amplamente sobre a proteção ambiental, utilizando da competência que a Constituição Federal reconheceu aos Estados nessa matéria.”*<sup>6</sup> De modo que a Carta de 1988 fortaleceu as práticas já realizadas pelos estados, incentivando as políticas de desenvolvimento aliado ao equilíbrio ecológico.

### 1.3 O Código Ambiental Brasileiro

O histórico das leis e regulamentações do direito ambiental brasileiro, como já observado, conduz a uma grande quantidade de informações e a um amontoado de leis esparsas e fragmentadas.

Certamente, a maior dificuldade dos aplicadores da legislação ambiental no Brasil é falta de sistematização das normas e princípios ambientais, não havendo uma consolidação destas e nem mesmo uma regulamentação indicativa do proceder aos particulares, nem de como o Poder Público deve exercer suas funções de modo satisfatório.

---

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 32.

É neste sentido que Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que “*além das vantagens geralmente reconhecidas às codificações, teríamos, também, a de orientar a legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de facilitar a coordenação de ações e de atuar pedagogicamente sobre toda a sociedade brasileira.*”<sup>7</sup>

Assim, não há como formar um raciocínio sobre a atuação eficaz e coordenada entre os entes políticos enquanto perdurar a falta de organização em Código das normas ambientais, com um norte por parte da União Federal para os demais entes federativos, como forma de proteção efetiva dos bens naturais.

E, finalmente, conforme sugestão de Vladimir Passos de FREITAS:

*“Cremos, portanto, que o primeiro e relevante passo é a Consolidação das Leis Ambientais. Tal qual Teixeira de FREITAS fez, no ano de 1858, apresentando a Consolidação das Leis Civis. Em um segundo momento, já com a experiência resultante da aplicação do texto consolidado, poder-se-á fazer uma tentativa de codificação. Muito maiores, então, serão as possibilidades de sucesso.”*<sup>8</sup>

A multidisciplinariedade das normas ambientais, e a complexidade que exigirá a elaboração de um Código Ambiental Brasileiro, certamente tornarão este processo ainda mais lento, entretanto, cada vez mais necessário.

---

<sup>7</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, p. 125.

<sup>8</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2001, p. 46.



## 2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PARA A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

### 2.1 Princípio da natureza pública da proteção ambiental

Este princípio, diretamente ligado ao princípio da indisponibilidade do interesse público, incorporado à disciplina de Direito Administrativo, refere-se à manutenção da ordem pública dos bens ambientais, ou seja, mesmo que vinculado à coletividade, o Poder Público, e todos os seus entes políticos, têm responsabilidade direta sobre a manutenção do equilíbrio do meio ambiente.

Como não pode ser individualizado, uma vez que bem de uso comum de todos os cidadãos, o meio ambiente equilibrado não é disponível aos particulares, nem ao Poder Público, isto é, no caso de conflito entre direito particular e a proteção do meio ambiente o que deve prevalecer é o interesse social pelo meio ambiente saudável à coletividade.

Deste modo, pode-se estabelecer um paralelo com o Direito Penal, e aplicar-se o princípio do *in dubio pro societatis*, ou mais especificamente ao Direito Ambiental, o *in dubio pro natura*<sup>9</sup>.

### 2.2 Princípio do controle do poluidor pelo Poder Público

Função inerente ao Poder Público, o “poder de polícia” administrativo é o que mais claramente aplica-se quanto a este princípio, uma vez que se trata exatamente da limitação imposta aos particulares pelos órgãos da Administração Pública ao exercício dos direitos individuais e coletivos.

Como disposto no art. 225, §1º, V, da Constituição Federal o controle das atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente caberá aos agentes da

---

<sup>9</sup> Conforme a classificação do professor Edis milaré na obra *Direito do Ambiente*.

Administração Pública, e sua intervenção se faz essencial à manutenção dos bens ambientais.

Como bem enuncia Édis MILARÉ “...não só das determinações de polícia se alimenta o princípio, certo que sobra sempre largo espaço para a composição dos interesses do Poder Público com os agentes poluidores, de molde a estabelecer ajustamentos de conduta que levem à cessação das atividades nocivas.”<sup>10</sup>.

Neste sentido, cabe a reflexão sobre a função prática das políticas ambientais, uma vez que grande parte das atividades danosas ao meio ambiente são referentes à falta de conhecimento sobre o impacto das ações praticadas, de modo que cabe aos agentes públicos o esclarecimento e a educação ambiental.

E, finalmente, tal controle justifica-se pela necessidade de que a preservação dos bens ambientais ocorra, não pela sua “cristalização” ou não-utilização, mas por seu uso racional de modo que os recursos mantenham-se tanto no presente, quanto no futuro garantindo-se às gerações que nos sucederão a sua fruição.

### 2.3 Princípio do desenvolvimento sustentável

Conforme a lição de Édis MILARÉ tal princípio trata de um duplo direito “do ser humano de desenvolver-se e realizar as suas potencialidades, individual ou socialmente, e o direito de assegurar aos seus pósteros as mesmas condições favoráveis”<sup>11</sup>.

Ou seja, considerando que a produção capitalista é, hoje, o referencial tanto da sociedade de mercado quanto dos Estados, impossível a dissociação entre a produção e a manutenção dos recursos utilizados para esse mister, trata-se, portanto, de um direito-dever.

Na verdade, cabe ressaltar que a dissociação entre a economia e a ecologia não pode levar apenas à análise de uma em detrimento da outra. De fato, a conciliação

---

<sup>10</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, p. 139.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 148.

do uso não-abusivo dos recursos naturais esgotáveis à produção é que trará progresso às sociedades.

Destacada por inúmeros doutrinadores, a Conferência da Terra, ECO-92 realizada no Rio de Janeiro, possui em sua Declaração – especialmente aos princípios nº 4 e nº 8 – a expressa disposição de que todas as nações somente atingirão o real desenvolvimento através da proteção ambiental.

Para tanto fica claro à Agenda 21, que aponta as metas a serem estabelecidas e atingidas por todos os países (com a criação de suas “Agendas 21” para os diversos níveis de governo), enfatizando que de nada adiantará o esforço isolado de um ou outro, apenas através da “parceria global” obteremos níveis de consumo sustentáveis e razoáveis.

#### **2.4 Princípio da prevenção**

A prevenção no direito ambiental refere-se à antecipação aos resultados prejudiciais à coletividade, decorrentes do mau uso do meio ambiente e de seus bens. Assim, tratam-se das atitudes e medidas cabíveis para a prevenção de ações que atentem contra o meio ambiente, que serão analisadas pelos agentes públicos para a emissão de atos administrativos como as licenças ambientais.

Dada a onerosidade da recuperação dos bens ambientais, e muitas vezes da inviabilidade de sua realização, a prevenção busca a manutenção do *status quo*, uma vez que o *status quo ante* jamais será recuperado em virtude das projeções nos ecossistemas em questão.

É por este motivo que estudos e relatórios de impacto ambiental são tão importantes, porque caberá ao indivíduo demonstrar que suas ações não prejudicarão o meio ambiente, ou seja, o ônus da prova caberá exclusivamente ao potencial degradador.

O Estudo de Impacto Ambiental apresenta-se nesta seara como instrumento, técnico e científico, de análise aprofundada dos impactos ambientais<sup>12</sup> qualificando-os e principalmente quantificando-os para que as modificações ao meio ambiente sejam as menores possíveis.

Também previsto na Declaração da ECO-92, como princípio da precaução de nº 15, adotando-se aqui a classificação de princípios dos professores Édís Milaré e Celso Antonio Pacheco Fiorillo que englobam os princípios da prevenção e da precaução dada a sua aproximação teórica, o princípio tem como principal função questionar a irreversibilidade e imprevisibilidade de alguns atos contra o meio ambiente.

## **2.5 Princípio da função socioambiental da propriedade**

A propriedade, no seu conceito moderno, está sujeita a restrições não só impostas pela utilidade pública e interesses da coletividade, mas a outras motivadas por interesses particulares oriundos da solidariedade social. A preocupação do Poder Público, com relação à arquitetura e à ornamentação das cidades, teve a sua origem no Direito Romano, no seu período imperial, quando foram traçadas numerosas disposições sobre o assunto.

Hoje, com a relevância outorgada pelo direito aplicável à propriedade urbana, tomaram ainda maior fôlego as formas de intervenção do Poder Público na propriedade privada, promovendo a efetivação do poder de polícia, ou mesmo disciplinando as relações entre particulares, como revelam as normas administrativas e a própria jurisprudência pátria.

O artigo 182 da CF prescreve que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor. A regra corrobora os princípios gerais da tutela da pessoa, do trabalho e

---

<sup>12</sup> Conforme a Resolução CONAMA 001, de 23/01/1983: "*qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais*".

da dignidade humana, sendo que o direito brasileiro permitiu às municipalidades a fixação de posturas de estruturação urbana.

Como se sabe, o direito de propriedade e o direito de propriedade de usar a propriedade não são autônomos. Há uma unidade entre o direito de usar, edificar, dispor, e todos eles estão condicionados à socialização da propriedade privada, isto é, aos fins sociais da comunidade a que pertence.

O direito à propriedade privada, garantido como direito fundamental em nossa Constituição Federal, não é mais considerado como supremo e ilimitado. De fato, o uso e gozo da propriedade devem ser constantemente monitorados pelo Estado para que verifique se esta se encontra cumprindo, ou não, sua função de modo a não desrespeitar o bem-comum social.

### 3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

#### 3.1 A questão ambiental na Constituição de 1988

É na Constituição Federal de 1988 que o meio ambiente encontra seu amparo mais amplo, uma vez que a ele não somente é reservado capítulo próprio, demonstrando a resposta do constituinte brasileiro a esta demanda tão atual, como também passou a dar direção aos demais diplomas legais já existentes, incentivando que novos diplomas mais atuais fossem editados.

A partir da Carta Maior editada após o fim do período ditatorial, o direito ao meio ambiente sadio, e ecologicamente equilibrado, em que pese não estar elencado ao art. 5º da Constituição, coloca-se no rol dos direitos fundamentais uma vez que implica no direito à vida digna a que todos temos direito.

Segundo Luís Paulo Sirvinskas:

*“Os vinte e três princípios contidos na Declaração de Estocolmo de 1972 foram, na sua totalidade, encampados pelo art. 225 da CF. Esses princípios têm por escopo dar efetividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida do homem. Ressalte-se que a sadia qualidade de vida não está explicitamente inserida no art. 5º da CF, no entanto, trata-se de um direito fundamental a ser alcançado pelo Poder Público e pela coletividade.”<sup>13</sup>*

Ou seja, pela perspectiva constitucional a tutela dos bens ambientais caberá à Administração Pública, e à coletividade, o que implica na responsabilização de ambos pela preservação e uso moderado de todos os recursos naturais que possuímos no Brasil atualmente.

#### 3.2 O papel do Poder Público na proteção do meio ambiente

---

<sup>13</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 42.

O Poder Público, através do poder de polícia ambiental administrativo, protege o meio ambiente fazendo uso da força do Estado, utilizando-se de sua coercibilidade materializada nas sanções administrativas dos agentes competentes.

Esse poder de polícia é parte integrante da Administração Pública que tem como objetivo limitar e disciplinar direito, interesse e liberdade, regulando condutas para evitar abusos. Observando-se, é claro, que pela falta de lei que regule o art. 23 da Carta Magna, todos os entes federativos deverão usar de seu máximo esforço para a proteção dos bens ambientais.

Tais ações são prestadas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, previsto pelo art. 6º, da Lei 6.938/81, compostos pelos Conselhos Ambientais ligados ao Ministério do Meio Ambiente, como: Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, Conselho Nacional da Amazônia Legal, Conselho Nacional dos Recursos Hídricos e o Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente, que formam os órgãos consultivos e deliberativos; O Conselho de Governo é o órgão superior, presidido pelo Presidente da República; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – é o órgão executor; órgãos colegiados instituídos por alguns Estados, como o Conselho Estadual de Proteção ao Meio Ambiente – CEPRAM, Comissão de Política Ambiental – COPAM, Comissão Estadual de Controle Estadual – CECA, entre outros, são órgãos seccionais; os órgãos setoriais – órgãos ou entidades Federais da Administração direta ou indireta encarregados de proteger o meio ambiente; e os órgãos locais – órgãos ou entidades municipais ambientais.

Os órgãos ambientais estaduais, presentes em todas as regiões do país têm atuação bastante significativa, sendo que tais órgãos ou entidades colegiadas fazem parte do SISNAMA, e oferecem ao cidadão, a oportunidade de apresentar propostas através dos mesmos. É importante salientar o poder de polícia que esses órgãos possuem, dando legitimidade de coerção às infrações locais, aproximando a atuação da Administração Pública à proteção de nossos recursos naturais.

Grande parte dos atos de polícia, embora discricionários em certos casos, são vinculados e auto-executórios, tratando-se sempre de aplicação de sanções. A ampla

defesa garantida ao art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição, é assegurada frente aos órgãos ambientais, mesmo porque muitas das sanções aplicadas determinam a imposição de multa administrativa, a interdição de atividade e de estabelecimento, demolições, embargos de obras, comércio de produtos, o que tanto para grandes “degradadores” quanto para os menores – e que geralmente possuem poucos recursos financeiros – significa a possibilidade de falência.

Entretanto, a quantificação dos danos ao meio ambiente ainda apresenta-se como o maior desafio ao Poder Público, de modo que tais medidas ainda se fazem necessárias à manutenção do ambiente equilibrado. A devolução em quantia pecuniária é, na realidade, mero instrumento sancionatório que visa exclusivamente inibir a prática de ações que violem os bens ambientais.

Como assevera o professor Vladimir Passos de FREITAS:

*“A lesão ao meio ambiente é totalmente diversa de um dano comum. Realmente a idéia de dano vem sempre ligada à de prejuízo, e nos exemplos clássicos ele é facilmente quantificável. Um muro destruído, um automóvel abalroado, até mesmo uma lesão corporal pode ser calculada sem dificuldades.*

*(...)*

*Porém, tudo se torna mais complexo quando a tarefa é estimar prejuízo ao meio ambiente. Tal dificuldade, com certeza, não é privativa dos brasileiros; ocorre em todo o mundo.”<sup>14</sup>*

A interdisciplinaridade que envolve o Direito Ambiental é que poderá levar-nos à possível aproximação das estimativas acerca da quantificação dos danos, através de estudos não somente jurídicos, mas certamente biológicos, geográficos e físicos.

### **3.3 O direito à informação**

A cidadania é forte instrumento à participação popular, é nela que se concretiza o que foi preceituado na Carta Magna de 1988, e no que envolve a discussão das políticas ambientais estudadas e aplicadas por nossos entes políticos é no art. 5º, XXXIII, que encontramos amparo ao direito à informação.

---

<sup>14</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a ...*, p.182.



Na realidade já na Lei nº 6.938/81, o legislador previu a legitimidade de todo cidadão para a obtenção de informações ambientais, dada a natureza pública dos bens ambientais. Como bem ressalta Paulo Affonso Leme MACHADO:

*“O texto legal foi feliz em se limitar à referência a ‘pessoa’. Assim, tanto podem solicitar a informação a pessoa física como a pessoa jurídica, isto é, tanto a empresa que foi fiscalizada como a associação que vise à conservação e/ou à preservação dos recursos naturais ou à melhoria da qualidade de vida.”<sup>15</sup>*

Os abusos que poderiam ser cometidos pela Administração não têm espaço quando há representantes comunitários atuantes, e devidamente informados sobre as ações governamentais, assim como sobre os Estudos Prévios de Impacto Ambiental.

Ao tratarmos das informações no Direito Ambiental, alguns pontos deverão ser observados. A desinformação sobre questões ambientais pode gerar prejuízo caso intente-se o ajuizamento de uma ação, ou mesmo para a produção de provas.

Também a Lei nº 10.650 de 2003, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, regulamentando a informação ambiental junto à Administração Pública, nela foi fixado o prazo de trinta dias, contados da data do pedido, a prestação da informação ou facultada a consulta. O que na realidade entra em conflito com a Lei da Ação Civil Pública ao dispor que para instruir *“a inicial o interessado poderá requerer às autoridades as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de quinze dias”*.

A Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605 de 1998, sanciona a violação do direito à informação ambiental, tipificando a conduta como *“crimes contra a administração ambiental”*. Entretanto, ao depararmos com as situações práticas, a dificuldade de acesso aos estudos e obtenção de documentos ainda é muito morosa se colocada em comparação com a necessidade da coletividade.

---

<sup>15</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 124.

Como bem leciona o professor Michel PRIEUR “*Dans une perspective démocratique, le droit de l’environnement implique la participation de tous les intéressés, donc leur information préalable.*”<sup>16</sup>

Ou seja, sem o conhecimento da população acerca dos dados referentes ao meio ambiente, a democracia não estará efetivamente sendo realizada, apenas com a abertura para a participação popular é que as normas ambientais corresponderão aos anseios coletivos.

### 3.4 A justiça ambiental

Como os bens ambientais são notoriamente de interesse comum da humanidade, seu maior advogado nomeado pela Constituição Federal é o Ministério Público, instituição voltada à representação dos interesses sociais, tendo como atribuição a faculdade de propor as ações judiciais de natureza civil com o objetivo de recuperar, e especialmente evitar danos ao meio ambiente. Sua independência o leva a tal peculiaridade, chegando a sua descaracterização como membro do executivo; fala-se até no surgimento de um quarto poder, já que possui tanto atribuições quanto orçamento próprio.

Entre as atribuições do Ministério Público o destacamos o princípio da prevenção (CF, art. 225, § 1º, inciso V), visando a prorrogação da vida sadia e com qualidade para as gerações presentes e futuras. Sabendo-se que o não cumprimento das medidas preventivas contraria a moralidade e a legalidade administrativas, pois esse princípio se estende ao poder de polícia, ou seja, entra no domínio do direito público que tem como função administrar o bem-estar social tomando medidas que limitem as liberdades dos cidadãos em nome da coletividade.

Com as novas exigências que se apresentam ao mundo, reafirmando que caberá à Administração Pública a defesa da qualidade ambiental e dos recursos naturais, num processo contínuo de desenvolvimento sustentável, resta ao Ministério

---

<sup>16</sup> PRIEUR, Michel. *Droit de l’environnement*. 5ª édition. Paris: Éditions Dalloz, 2004, p. 106. Tradução livre: “*Em uma perspectiva democrática, o direito do meio ambiente implica na participação de todos os interessados, de tal modo que sua informação é pré-requisito*”.

Público, representante da sociedade, interagir com o Judiciário mediante Procurador Geral da República para julgar os casos inseridos em sua competência.

Isto é, somente através dessa interação e do poder de polícia da Administração Pública é que os direitos da cidadania poderão ser exercidos, e por eles apreciada toda e qualquer ameaça ou lesão a direitos (CF, art. 5º, inciso XXXV), o que ilustra o importante papel reservado a ambos – Poder Público e cidadão – na apreciação das necessidades de toda sociedade e manutenção do bem-comum.

A interação aqui citada entre os cidadãos e o Ministério Público, conseqüentemente entre o Ministério Público, Administração Pública e Poder Judiciário é indício de que o processo de conscientização está emergindo de fato, fazendo com que apareçam grandes controvérsias na promoção de um meio ambiente sadio e sustentável, ao qual todos têm direito.

Mesmo sabendo-se que estamos ainda longe da conscientização plena, as condições do Poder Público e dos cidadãos para efetivar a tutela do meio ambiente já se encontram presentes, restando a estes que tantas vezes ignoram seus legítimos direitos e se fazem alijados por desconhecimento e ausência de vivência política e social, a busca pela efetivação de seus direitos.

Como já exposto, todo cidadão tem o direito de requerer do Poder Público e dos órgãos ambientais as informações necessárias de seu interesse particular ou coletivo, principalmente quando o assunto se relaciona a preservação e manutenção do meio ambiente, considerando-o patrimônio público assegurado e protegido (Lei 6.938/81, art. 2º, inciso I).

Neste contexto, o Ministério Público surge como o tutor dos interesses dos cidadãos, que por muitas vezes se sentiram sozinhos ou até mesmo incapacitados de arcar com lutas judiciais contra grandes empresas e interesses, sendo o titular das ações civis públicas e ambientais.

Muitas vezes o agressor deixa de ser o grande empreendedor e passa a ser o próprio Estado, não sendo somente poluidor, mas também omissor do seu dever constitucional de proteger e recuperar o meio ambiente.

### 3.4.1 Instrumentos judiciais: Ação Civil Pública

Com o advento da Lei nº 7.347/85, que instituiu a Ação Civil Pública, houve grande transformação quanto à possibilidade de serem tutelados interesses os quais até então não eram contemplados na legislação civil e processual civil, principalmente no tocante à reparação de danos causados à coletividade ou interesses não individualizados que, a partir da Lei da Ação Civil Pública passaram a ser denominados difusos.

Constituiu-se, destarte, a Ação Civil Pública o instrumento adequado para a promoção do acesso à justiça dos direitos em matéria ambiental, especialmente pela ampliação dos legitimados para propor tal ação em defesa do patrimônio ambiental.

Neste sentido, possuem legitimidade para propor a Ação Civil Pública o Ministério Público, a União, Estados e Municípios, as autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou por associações, desde que estejam constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei, e inclua entre as suas finalidades institucionais a proteção dos bens e interesses tutelados via Ação Civil Pública.

Anteriormente à elaboração da Lei da Ação Civil Pública o ordenamento pátrio não possuía uma solução para a legitimidade dos interesses difusos e coletivos, como afirma o professor Álvaro MIRRA:

*“De início, boa parte dos esforços da doutrina voltaram-se para uma interpretação menos rígida e mais aberta das regras da legitimação para agir, a fim de serem eliminados, ou ao menos contornados, os óbices resultantes da norma do art. 6º do CPC. Os principais debates e propostas sobre o tema apontaram como soluções para a propositura das ações em defesa do meio ambiente a admissão da legitimação do Ministério Público e o reconhecimento da legitimação ordinária das pessoas individualmente consideradas ou dos cidadãos e das associações civis sem fins lucrativos dedicadas à causa material.”<sup>17</sup>*

Desta forma demonstra-se como a Lei da Ação Civil Pública respondeu à demanda da coletividade, inovando ao conceder legitimidade às associações, um grande avanço para a efetivação do acesso à justiça, garantindo à sociedade o ingresso

---

<sup>17</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo. Juarez de Oliveira, 2002, p. 121.

em juízo para a defesa de interesses coletivos e difusos. Estende-se, assim, as possibilidades de exercício da cidadania aos sindicatos, cooperativas e demais entidades de associativismo.

Porém, ainda é o Ministério Público o mais apto à propositura da ação dentre os legitimados, considerando-se que conta com um poder de investigação maior, proporcionado pelo Inquérito Civil, e ainda uma maior tradição da defesa dos interesses coletivos.

Em relação ao Ministério Público, pesam a seu favor, deste modo, a atribuição pioneira de sua legitimidade para agir nas ações de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, por força de expressa disposição da Lei 6.938/81, art. 14, §1º, – do que decorria logicamente a sua legitimidade para outras medidas correlatas, como as ações cautelares, e as execuções das sentenças proferidas nas ações de conhecimento – e o fato de ser o *Parquet*, no sistema brasileiro, o tutor nacional do interesse público no processo (CPC, arts. 81 e 82, III), habituado, assim, à defesa desinteressada dos direitos e interesses indisponíveis da sociedade.

### 3.4.2 Instrumentos judiciais: Ação Popular

Prevista no art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal, a Ação Popular é instrumento reconhecido desde a Carta Magna de 1934, art. 113, como instrumento da coletividade contra atos lesivos ao meio ambiente, e ao patrimônio estatal.

Antigamente, entretanto, não era tão utilizada, e era muitas vezes interpretada como instrumento exclusivo para a invalidação de atos e contratos administrativos que causassem alguma espécie de dano ambiental.

Hoje, é certamente, meio de defesa do interesse público, atribuindo a todos os cidadãos a condição de fiscais da lei e de protetores do meio ambiente equilibrado e sadio.

Como todo cidadão, que estiver em dia com seus deveres eleitorais, poderá propor esta ação com isenção de custas judiciais e sem ônus da sucumbência,

demonstra-se meio bastante democrático e acessível, de modo que a boa-fé deve ser bastante clara para que não haja indícios de intenção de prejuízo aos envolvidos.

Serão sujeitos passivos na Ação Popular a autoridade responsável pelo ato em questão, seus beneficiários, e se for o caso a pessoa jurídica que fizer parte na relação denunciada.

### 3.4.3 Instrumentos judiciais: Ação Penal Pública

A iniciativa para proposição de ação penal sobre crimes ambientais, conforme preceitua o art. 26 da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), será sempre pública e incondicionada, porquanto o interesse em questão é público, e os bens ambientais são destinados a toda a coletividade.

A titularidade, deste modo, é do Ministério Público, havendo apenas a hipótese de iniciativa de ação privada subsidiária quando o órgão demonstrar-se apático em relação à promoção de ação referente a dano ambiental<sup>18</sup>.

Quanto à competência jurisdicional Édís MILARÉ aponta:

*“A competência se fixa, em princípio, pelo lugar em que se consumar a infração, ou, no caso de tentativa, pelo lugar em que for praticado o último ato de execução. Quando incerto o limite territorial entre duas ou mais jurisdições, ou quando incerta a jurisdição por ter sido a infração consumada ou tentada nas divisas de duas ou mais jurisdições, a competência firmar-se-á pela prevenção.”*<sup>19</sup>

Já quanto à matéria dos crimes e das contravenções em geral serão julgadas pela Justiça Estadual, restando à Justiça Federal os apenas os crimes que atingirem bens ou interesses da União, uma vez que as contravenções relativas a bens federais também serão de competência estadual, como se observa ao art. 109, inciso IV, da Constituição Federal.

Conforme a Lei nº 9.099/95, as infrações de menor potencial ofensivo deverão ser apreciadas pelos Juizados Especiais Criminais, nos moldes do que é

<sup>18</sup> Constituição Federal art. 5º, LIX; Código Penal arts. 100 a 106; e Código de Processo Penal art. 29.

<sup>19</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, p. 893.

disposto dos arts. 69 a 83 deste diploma legal. Há conforme esta lei, a possibilidade de suspensão condicional do processo quando a pena máxima do tipo em questão não seja superior a um ano.

Como, usualmente, quem perceberá as infrações ambientais realizando as autuações necessárias são os órgãos ambientais, tanto federais quanto estaduais, caberá aos mesmos comunicar as autoridades policiais competentes e ao *Parquet* para que tomem as devidas providências na seara criminal.

A Lei Adjetiva Penal prevê em seus arts. 155 a 250 os critérios para produção de provas, sendo possível o uso de provas provenientes do inquérito civil, ou da ação civil pública.

### **3.5 A política nacional do meio ambiente**

A Lei nº 6.938 de 1981, totalmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, apresentou ao ordenamento jurídico brasileiro normas que disciplinam a política e o sistema nacional do meio ambiente.

A necessidade de mencionada lei pauta-se especialmente na polarização entre países desenvolvidos e “em desenvolvimento”, ou seja, alguns já preocupados com a manutenção de suas riquezas e com o meio ambiente sadio, e outros países com suas economias em evidente descompasso voltando suas atenções ao enriquecimento, muitas vezes sem analisar os riscos ambientais envolvidos.

Apesar de surgir durante o regime ditatorial, a lei da política nacional do meio ambiente foi acolhida pela atual Constituição justamente por apresentar ações governamentais bastante amplas no que tange a proteção e a educação ambiental.

Assim, mesmo sendo pensada anteriormente à Constituição de 1988, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, possui objetivos comuns a ela e princípios próprios que a diferenciam e agregam valor às normas ambientais nacionais. Suas diretrizes deverão ser elaboradas de modo a coordenarem-se entre os planos dos entes políticos sempre somando esforços pela preservação do meio ambiente, dispondo dos

instrumentos independentes dos apresentados tanto na Constituição como nas demais normas processuais, de modo a cumprir com os objetivos elencados.

Como passo importante à publicidade dos atos administrativos ambientais o professor Paulo Affonso Leme MACHADO destaca “*não é um conhecimento para gerar somente uma contemplação do que vai vir ou para possibilitar uma expectativa. É um conhecimento que traz em si uma oportunidade de manifestação ativa ou omissiva.*”<sup>20</sup>

Ou seja, é também pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que um dos principais princípios de Direito Público e Administrativo concretiza-se, ampliando o espaço para a discussão e oportunizando a cidadania.

### **3.6 O federalismo e o MERCOSUL**

Inspirado no modelo norte-americano o Brasil adotou o sistema federalista às avessas, sabendo-se que na Constituição de 1824 as províncias não possuíam autonomia alguma tinham Presidentes nomeados pelo Imperador, e apenas com a Constituição de 1891 adotou-se o Estado Federal delegando competências e concedendo autonomia aos estados componentes.

Mesmo assim, ainda são tímidas as medidas dos estados, uma vez que a União cuida de amparar muitas vezes questões regionais limitando a atuação de cada estado. Dadas as dimensões de nosso país, é certo que nem sempre a falta de ações autônomas dos estados acaba por prejudicar-nos, afetando as problemas mais localizados referentes ao meio ambiente.

Em 1991 foi celebrado em Assunção no Paraguai o tratado do Mercado Comum do Sul, objetivando a integração do bloco econômico de alguns países da América do Sul, quais sejam o Brasil, a Argentina, o Paraguai, e o Uruguai, com vigência a partir de 31 de dezembro de 1994.

---

<sup>20</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 122.



Por ocasião da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento — RIO 92<sup>21</sup>, que elevou a temática do meio ambiente ao GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), e promoveu o debate sobre as conseqüências ambientais da liberalização comercial é que o Mercosul apresentou seu primeiro debate acerca da integração regional e suas implicações ao meio ambiente. À época, o maior desafio consistiria em produzir mais, respondendo à demanda internacional, levando em conta a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Aqui se encontra outro desafio para as Administrações Públicas do MERCOSUL, isto é, o desenvolvimento sustentável através de políticas econômicas aliadas a políticas ambientais, que assegure a vida às gerações futuras, sem desconsiderar a soberania de cada Estado para dispor de seus recursos, mas atentando para o fato de o meio ambiente apresentar-se como bem comum à humanidade.

O meio ambiente já é lembrado logo ao preâmbulo do Tratado de Assunção<sup>22</sup>, que ao tratar do processo de integração e comunhão dos mercados do Cone Sul, demonstra que este objetivo somente poderá atingir-se por procedimentos pautados pela justiça social, o que logicamente é dirigido à necessidade do meio ambiente saudável a todos<sup>23</sup>.

Logo ao artigo 1º do Tratado de Assunção, seis diretrizes estabelecem a necessidade de coordenação das políticas de modo a garantir o compromisso entre os Estados para a harmonização de suas leis, buscando a efetivação do processo de integração. Levando em conta o disposto no Tratado cabe considerar que as bases

---

<sup>21</sup> Seguiram-se as conferências da ECOSUL-93, ECOSUL-94, ECOSUL-95, ECOSUL-96 e ECOSUL-97, onde o objeto central das discussões era o estudo do MERCOSUL, seu meio ambiente e dos aspectos transfronteiriços do Cone Sul.

<sup>22</sup> “Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração constitui condição fundamental para alterar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o mais eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis, na preservação do meio ambiente, no melhoramento das interconexões físicas, na coordenação das políticas macroeconômicas e na contemplação dos diferentes setores da economia (...)”.

<sup>23</sup> “A sustentabilidade importa em transformação social, sendo conceito integrador e unificante. Propõe a celebração da unidade homem/natureza, na origem e no destino comum e significa um novo paradigma. Não há necessidade de se renunciar ao progresso, para a preservação do patrimônio ambiental.”  
NALINI, José Renato. *Ética Ambiental*. 2ª ed. Campinas: Millenium Editora Ltda., 2003.

jurídicas para a adoção de medidas normativas ambientais já estão disponíveis restando aos Administradores sua concretização.

Mesmo com ordenamentos diversos e independentes, pode-se observar nas Constituições do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai a prescrição do meio ambiente como bem comum de suas coletividades. O desenvolvimento sustentável como preceito de suas leis fundamentais, que prevê o uso comedido dos recursos naturais, em benefício da geração atual e futura é contemplado pelas Constituições da Argentina e do Brasil e, em parte pelo Paraguai, somente não havendo previsão na Constituição do Uruguai.

O Protocolo de Las Leñas garante, na seqüência, o acesso aos tribunais no tocante às questões cíveis, comerciais, trabalhistas e administrativas, uma vez que de nada serviriam ordenamentos jurídicos compatíveis sem que houvesse suporte jurisdicional para as lides regionais. Sua entrada no ordenamento brasileiro se deu em 19 de abril de 1995 através do Decreto Legislativo nº 55, passando a vigorar em 17 de março de 1996.

### 3.7 A repartição de competências

No Direito brasileiro, a repartição de competências entre os entes políticos é informada pelo princípio geral da predominância do interesse<sup>24</sup>, segundo o qual caberá à União as matérias e questões de interesse geral, nacional; aos Estados as matérias e questões de interesse regional; ao Distrito Federal o que for de interesse regional e local, e por fim, aos Municípios caberão os assuntos de interesse local.

Neste certame cabe a análise de Paulo Affonso Leme MACHADO:

*“A Constituição brasileira não conceitua norma geral. Resta à doutrina e à jurisprudência essa tarefa. A norma geral visa à aplicação da mesma regra em um determinado espaço territorial. A norma geral federal ambiental, ou em outra matéria de competência concorrente, não precisa necessariamente abranger todo o território brasileiro. ... A norma*

---

<sup>24</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p.67.

*geral pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie vegetal ou animal.”<sup>25</sup>*

Ou seja, excetuada a competência comum dos entes federativos, compete à União ditar normas gerais, e somente na sua omissão os Estados, Municípios, e o Distrito Federal, poderão editá-las em âmbito regional ou local restringindo-se aos interesses destes espaços, e posteriormente, adaptando-se ao que for apresentado por lei federal.

Há ainda que se analisar a competência administrativa, uma vez que após as edições legislativas a própria Administração Pública deverá atentar para as separações de competência entre os entes políticos de modo que sua atuação sempre seja no sentido de agregar valor, jamais de causar contradições.

Isto, obviamente, informado de modo geral pela Constituição Federal, uma vez que até o presente momento a lei complementar prevista ao art. 23 não foi editada possibilitando maior clareza e impondo a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

### 3.7.1 Competência material ou administrativa

No que tange a competência administrativa a idéia central deverá relacionar-se à efetividade das normas ambientais, neste sentido a já mencionada preponderância do interesse, e a cooperação entre os entes federativos são os nortes necessários à escolha de qual a norma mais benéfica a cada caso concreto, uma vez que a lei complementar que deverá fixar o critério para a competência ainda não foi editada.

Sem a previsão de como exatamente ocorreria esta cooperação entre os entes, muitas vezes é a falta de informação que gera diversos problemas tanto para a coletividade quanto aos próprios órgãos, que acabam dispensando mais tempo e recursos que o necessário para o amparo de apenas uma situação concreta. Segundo o professor Paulo Affonso Leme MACHADO:

---

<sup>25</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p.47.

*“Com a informação produzida evitar-se-ia a duplicação ou a triplicação das ações administrativas em muitos licenciamentos administrativos, pelo desconhecimento recíproco das atividades dos órgãos ambientais. Note-se que a ignorância das múltiplas atividades dos órgãos ambientais dos entes federados age negativamente, provocando desesperança da coletividade e desconfiança nos próprios escalões administrativos.”<sup>26</sup>*

Isto, no âmbito do licenciamento ambiental já é complicado, ocorrendo até mesmo a cobrança de mais de uma licença em alguns casos quando o órgão em questão afirma que sua licença deveria também ter sido requerida. Já quando tratamos das multas e fiscalizações administrativas, as situações podem tornar-se ainda mais complicadas e preocupantes.

Desta forma, a competência material divide-se em:

a) exclusiva – apresentada no art. 21 da Constituição Federal, refere-se a uma entidade com exclusão das demais;

b) comum (ou cumulativa) – prevista ao art. 23 da Constituição Federal, é atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de forma não-excludente e com igualdade entre os entes;

### 3.7.2 Competência formal ou legislativa

Como se observa historicamente, dada a forma de autonomia dos estados integrantes da República Federativa, as normas ambientais editadas pela União tendem a ocupar maior volume, contudo seu conteúdo deverá ser – em virtude da distribuição de competências – geral apenas oferecendo um norte para que os legisladores estaduais delimitem as especificidades regionais, e aos Municípios a atenção aos problemas locais.

Sendo assim, a questão central da divisão de competência legislativa trata do interesse público, ou dos “interesses públicos”, de modo que a União não mais possui plenos poderes como nas Constituições anteriores, entretanto, o interesse mais amplo, o nacional, é de sua competência para que as atividades dos entes sejam coordenadas.

---

<sup>26</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 54.

Observe-se então que a competência legislativa poderá ser:

a) exclusiva: apenas os Estados serão competentes para editar a lei, afastando-se apenas os casos previstos na própria Constituição como de competência de outro ente, conforme o art. 25, §1º da CF;

b) privativa: é peculiar a um ente, que poderá delegá-la eventualmente e requerer suplementação, como previsto pelo art. 22, parágrafo único, da CF;

c) concorrente: isto é, cabível a União, aos Estados e ao Distrito Federal sobre a mesma matéria, com previsão no art. 24 da CF;

d) suplementar: atribui aos estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios, a possibilidade de suplementar normas gerais, conforme os arts. 24, § 2º, e 30, II;

Deste modo, mais do que a mera edição de leis esparsas e desconexas, a percepção entre os entes políticos deverá ser muito eficaz de modo que suas competências não gerem discussões de legitimidade para a edição de normas acerca de determinados assuntos, conforme o interesse em questão.

## 4 A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA

### 4.1 O art. 23 da CF e a competência comum.

O avanço na Carta de 1988 ao atribuir competência aos entes políticos, reservando parcela de responsabilidade a todos e não somente à União, representou um passo fundamental ao Direito Ambiental, e à aplicação de suas normas.

É no art. 23 da Constituição Federal que a competência comum é enumerada, estabelecendo em seus incisos as matérias sobre as quais deverão atuar tanto a União, quanto os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios. Neste artigo, os incisos que interessam a esta análise ambiental são o III, o VI e o VII, e que tratam não somente do meio ambiente natural, mas do meio ambiente urbano e cultural.

Neste sentido, cabe a ressalva de Vladimir Passos de FREITAS<sup>27</sup>:

*“Em que pese as dificuldades para discernir o que é interesse nacional, regional, ou local, assunto ainda pouco enfrentado pela doutrina e pelos Tribunais, o certo é que a repartição de poderes atende mais aos interesses da coletividade. Evidentemente, só com o tempo as dúvidas serão aclaradas.”*

Como visto, a problemática da definição de competência na falta de lei complementar ainda é muito densa, cabendo aos entes o bom senso e a aplicação dos melhores dispositivos legais possíveis às situações práticas, mesmo porque as conseqüências de tais atos poderão implicar em problema de definição de competência judicial posterior.

A Administração Pública deverá encontrar neste ponto a aplicação mais acertada de suas normas, e policiar tanto as condutas subjetivas de seus cidadãos, mas especialmente a de seus agentes ao aplicá-las.

É neste sentido, que Vladimir Passos de FREITAS<sup>28</sup> demonstra que indiferentemente a qual ente tenha publicado lei, ou possua o domínio sobre o bem a

---

<sup>27</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, p. 35.

<sup>28</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade...*, p. 77.

atuação visando a plena tutela ambiental será sempre de interesse comum aos integrantes da República Federativa do Brasil.

Destarte, a palavra-chave para esta questão é de fato cooperação. Tão estudada no ramo do Direito Internacional, a cooperação não só entre os povos, mas sobretudo internamente em nosso país de proporções continentais é fundamental. Há inclusive autores que asseveram que a eficácia do art. 23 da Constituição já possuiria eficácia plena, pois indica que há necessidade de cooperação, de tal modo que a lei apenas demonstraria como tal cooperação iria realizar-se.

#### **4.2 A Lei de Crimes Ambientais e o Decreto 3.179/99**

Atualmente o diploma legal que mais tem auxiliado todos os órgãos ambientais à concretização da tutela dos bens ambientais é a Lei nº 9605/98, na qual diversos crimes relativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são elencados.

A tutela penal do meio ambiente, em contraposição às normas de Direito Penal previstas na legislação brasileira em geral, baseia-se quase como por regra em normas penais em branco. Ou seja, em virtude da multidisciplinariedade do Direito Ambiental os crimes ambientais não têm sua tipificação especificada de modo a esgotar uma conduta prejudicial ao ambiente, outros dispositivos legais poderão ser utilizados para sua complementação.

Para Vladimir Passos de FREITAS *“A pretendida proteção ao meio ambiente, exteriorizada na Constituição de 1988, foi, efetivamente, instituída com a promulgação da Lei 9.605, de 12.02.1998, que entrou em vigor em 30 de março do mesmo ano”*<sup>29</sup>.

Em que pese o nome de Lei dos Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998), este diploma legal tem natureza híbrida, e é composto de 82 artigos, dispondo nos quatro capítulos iniciais sobre a aplicação da pena, a apreensão do produto e o instrumento da infração administrativa, ou do crime, assim como da ação e do processo penal. A partir do artigo 29, inicia-se o capítulo acerca dos crimes

<sup>29</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade...*, p. 212.

contra o meio ambiente, contra a fauna, contra a flora, da poluição e outros crimes ambientais, dos crimes contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural, e crimes contra a administração ambiental. No capítulo seguinte, número VI, trata-se das infrações administrativas, e no VII sobre a cooperação internacional para preservação do meio ambiente, apresentando ao VIII as Disposições Finais da lei.

O Decreto 3.179 de 21 de setembro de 1999 regulamentou a lei de crimes ambientais, dispondo sobre as especificações das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências, mediante o disposto no capítulo VI da Lei 9.605/98.

O fato da não utilização do encarceramento como norma geral para as pessoas físicas criminosas, e a responsabilização das pessoas jurídicas, com a valorização da intervenção da Administração Pública, através de licenças, autorizações e permissões, é deste modo característica marcante dessa Lei.

Sabendo-se que o artigo 23, inciso VI da Constituição Federal de 1988 já dá a responsabilidade de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como o artigo 225 da Carta Maior, à Administração Pública e a toda a coletividade.

Na verdade, parece que a Lei inova realmente ao chamar a atenção dos chefes do Executivo para procedimentos que deveriam ser observados de regra, e por má administração ou por descaso não tenham sido realizados, evidenciando a má administração, quando deveria integrar proposta de governabilidade, uma vez que a saúde de toda a população depende diretamente do meio ambiente saudável. Há que se considerar que a pessoa jurídica de Direito Público Município, representada pelo Prefeito, já tem em suas obrigações constitucionais a responsabilidade de agir conforme descreve o artigo 23 da Lei 9.605/98.

A Lei 9.605/98 dedicou apenas três artigos para a parte processual, colocando dois institutos da Lei 9.099/95 em atuação direta, quais sejam, a transação e suspensão processual, como se o meio ambiente pudesse esperar e se recuperar através de multa ou de reparação do dano quando possível e conforme nossas necessidades. As infrações penais classificadas de ação penal pública incondicionada, e nos crimes



ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, somente sendo formulada se aconteceu a prévia composição do dano ambiental, salvo caso de comprovada impossibilidade, aplicando-se o artigo 76 da Lei 9.099/95.

Destarte, o Ministério Público poderá propor transação, exigindo o preenchimento de requisitos de não ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva, não ter sido beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa. É preciso verificar se os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente indicam que tal medida é necessária e suficiente.

Assim, se não houve denúncia e instauração de processo, frente ao juízo de conveniência e oportunidade do Ministério Público, em uma audiência preliminar, com a concordância do autor da infração e a homologação judicial, não havendo a promoção da ação penal, encerra-se com a transação o cometimento do delito ambiental.

### 4.3 O poder de polícia ambiental e os entes políticos

As liberdades individuais encontram seu suporte, e ao mesmo sua delimitação, na Constituição Federal. A Administração tem a faculdade de limitar e disciplinar as ações individuais visando a proteção da coletividade, de modo que nenhum direito individual poderá sobrepor-se ao de todos os cidadãos como sociedade.

Como elucida Celso Antônio Bandeira de MELLO:

*“Convém desde logo observar que não se deve confundir liberdade e propriedade com direito de liberdade e direito de propriedade. Estes últimos são as expressões daqueles, porém, tal como admitidos em um dado sistema normativo. Por isso, rigorosamente falando, não há limitações administrativas ao direito de liberdade e ao direito de propriedade – é a brilhante observação de Alessi – uma vez que estas simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. São elas, na verdade, a fisionomia normativa dele. Há, isto sim, limitações à liberdade e à propriedade.”*<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1993, p. 391.

Trata-se de fato da limitação a certas liberdades individuais, e à propriedade, pela Administração Pública promovendo ajustes às condutas isoladas de modo que não prejudiquem a coletividade.

Quando se tratam das normas ambientais refere-se, em verdade, à atuação dos entes políticos – muitas vezes de forma conjunta – a aplicarem suas leis e sancionarem os causadores de danos ao meio ambiente.

Para tanto a Administração dispõe de discricionariedade, para decidir qual a sanção aplicável ao caso em tela, ou mesmo a solução para o problema em questão; auto-executoriedade, como faculdade à aplicação e execução das sanções previstas legalmente de modo a cessar imediatamente com a lesão praticada de modo a minimizar os possíveis danos; e coercibilidade, ou seja, capacidade de imposição de suas sanções através de força pública.

Como a mensuração do potencial e extensão dos danos é realizada pelos agentes públicos, estes têm o dever de realizar somente a taxação conforme a gravidade real, sem que maiores julgamentos dos motivos da conduta sejam adicionados aos montantes referentes a uma possível multa de cunho sancionatório.

Novamente conforme a lição de Vladimir Passos de FREITAS “*O objeto do poder de polícia é conciliar as atividades do cidadão, assegurando-lhe o exercício das liberdades públicas, porém acomodando-o com o interesse público.*”<sup>31</sup>

Assim, o direcionamento dos órgãos ambientais fiscalizadores deverá pautar-se pela busca incessante de realizar o interesse público e social, de modo que se preserve o máximo possível o bem-estar coletivo.

#### **4.4 O licenciamento ambiental**

Independente de conveniência ou oportunidade as licenças administrativas são decorrentes de atos vinculados do Poder Público atribuindo a um sujeito, que

---

<sup>31</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, p. 88.

cumprindo os requisitos necessários ao seu exercício, obtenha o instrumento eficaz ao desfrute de seu direito.

Diversas são as normas e ritos estabelecidos em nosso ordenamento para a obtenção do licenciamento ambiental. Como se pode observar ao sítio do Instituto Ambiental do Paraná:

*“A Licença Ambiental garante a correta instalação de empreendimentos urbanos ou rurais. Ela só é expedida quando o empreendedor atende todos os requisitos básicos exigidos pelo IAP e entrega a documentação solicitada. A partir disso, é feita a devida vistoria no empreendimento a ser licenciado. O empreendedor deve publicar o recebimento da licença no Diário Oficial do Estado e em periódico de grande circulação, no prazo de 30 dias, sob pena de invalidação da licença recebida.”<sup>32</sup>*

Assim, conforme preceitua a Resolução CONAMA 237/97, cada órgão competente deverá licenciar *“a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras...”*, com seu rito descrito ao art. 10 da resolução, e sempre obedecendo ao conjunto de normas que as orienta.

Em que pese o fato de a doutrina majoritária afirmar que o licenciamento, em contraposição às autorizações, não é ato discricionário o grau de indeterminação das normas ambientais diversas vezes impõe a necessidade de discricionariedade técnica por parte dos agentes fiscalizadores.

A existência, ou não, de prejuízo ao meio ambiente ainda é muitas vezes de difícil percepção, tornando-se demasiadamente subjetiva, mesmo com a apresentação de Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental.

Sobre o aspecto valorativo dos bens ambientais, Cristiane DERANI aponta:

*“O antagonismo gerado entre ecologia e economia que especificamente hoje é possível de ser identificado pode ser formulado do seguinte modo: ecologia está assentada numa descrição de tempo e espaço, e os processos de transformação de matéria-prima são exercidos sobre um conjunto finito. A economia, ou melhor, o modo de produção moderno, não leva em consideração tempo e espaço, tomando os recursos naturais como infinitos e inesgotáveis, justificando a necessidade de um contínuo crescimento, que se revela por uma gestão constante de valor – início e finalidade de toda a produção.”<sup>33</sup>*

<sup>32</sup><http://www.pr.gov.br/meioambiente/iap/index.shtml#>, Acessado em 14 de agosto de 2005.

<sup>33</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, pp. 117 e 118.

Assim, ainda devem ser levados em consideração no ato de licenciar o valor intrínseco dos bens ambientais, muitas vezes de valor imensurável e de difícil reposição, mesmo porque como já visto o retorno ao *status quo ante* será impossível.

#### 5. As infrações administrativas e as sanções ambientais.

Como bem de uso coletivo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é de gestão do Poder Público, adotando medidas preventivas, corretivas, ou supletivas para a sua tutela.

O art. 23 da Carta Maior ao atribuir competência comum entre a União, Estados e Municípios, reforçou a necessidade da atuação conjunta dos entes políticos brasileiros pela proteção ambiental, possibilitando que estes ajam sem a exclusão de qualquer um dos entes.

Como já visto, as infrações administrativas estão previstas na Lei nº 9.605/98, com regulamento ao Decreto nº 3.179/99 especificando as sanções aplicáveis às infrações descritas em lei, na tentativa de repressão das condutas lesivas ao meio ambiente.

Ou seja, a Administração Pública partindo do princípio da legalidade poderá autuar e imputar sanções às condutas previstas na Lei de Crimes Ambientais, e nos demais diplomas tanto dos Estados, quanto dos Municípios, mas invariavelmente previstos em lei.

Por conduta, na esfera administrativa, devemos ter em mente não somente as ações que causam danos, mas também as ações realizadas sem a atenção devida às normas ambientais das diversas esferas do Poder Público, comissivas ou omissivas, e que poderiam potencialmente trazer consequências ao meio ambiente.

Neste aspecto cape a reflexão de Vladimir Passos de FREITAS:

*“Nem sempre é fácil distinguir um ilícito penal de um administrativo. Na maior parte das vezes, as leis que tratam do meio ambiente são redigidas de forma pouco clara e objetiva. O primeiro critério será o de verificar se o tipo refere-se a crime ou contravenção. O segundo será observar qual a pena imposta. Se houver referência a prisão estar-se-á diante de*

*figura criminosa. Caso haja menção a multa, suspensão de atividade e outras análogas, a infração será, provavelmente, administrativa. Dissemos provavelmente, porque não é esta regra absoluta. Há contravenções penais que são punidas exclusivamente com pena de multa, como recusa de moeda de curso legal.”<sup>34</sup>*

Contrariamente, ainda, aos tipos penais comuns, as infrações ambientais poderão ser configuradas com suficiência pela prática de ato típico e antijurídico, sem necessária comprovação de culpabilidade, uma vez que o art. 2º, § 10, do Decreto nº 3.179/99, impõe a reparação do dano independente da demonstração de culpa.

Algumas são as hipóteses de exclusão de mencionada culpabilidade, quais sejam: a tentativa, a morte do agente, a embriaguez, a menoridade, o erro e a coação irresistível, onde a ponderação acerca dos motivos dos agentes, ou a superveniência de algum fato o isentam de culpa.

Das sanções aplicáveis às infrações destacam-se as advertências, as multas, a apreensão, a destruição dos produtos, o embargo de obra ou atividade, e as suspensões totais ou parciais de atividade.

---

<sup>34</sup> *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, pp. 79 e 80.

## CONCLUSÃO

Inicialmente, para compreendermos a implicação dos estudos e atos praticados em relação ao meio ambiente, especialmente na esfera do Direito, que muitas vezes é analisado isoladamente, cabe a reflexão do físico Fritjof Capra:

*“O reconhecimento de que é necessária uma profunda mudança de percepção e de pensamento para garantir a nossa sobrevivência ainda não atingiu a maioria dos líderes das nossas grandes universidades. Nossos líderes não só deixam de reconhecer como diferentes problemas estão inter-relacionados; eles também se recusam a reconhecer como suas assim chamadas soluções afetam as gerações futuras. A partir do ponto de vista sistêmico, as únicas soluções viáveis são as soluções “sustentáveis”.”<sup>35</sup>*

O desenvolvimento sustentável ultrapassa a mera retórica, é na realidade o passo mais importante a ser tomado em busca da manutenção das formas de vida hoje conhecidas em nosso planeta. Além destas, evidentemente, ainda temos que sempre ter observado a manutenção dos ecossistemas até mesmo como necessidade para a sobrevivência de nossas futuras gerações.

É neste sentido que as políticas públicas de proteção aos bens ambientais têm como objetivo louvável a busca de todos os países pela cooperação internacional em relação ao meio ambiente equilibrado, próprio, e sadio para todos os homens.

A relação direta entre a qualidade de vida e manutenção do meio ambiente é tão essencial, que hoje e cada dia mais, os estudos de ecologia e regulação do meio ambiente tomam maior espaço no meio científico.

Com a Constituição Federal de 1988 o Brasil tomou seu maior passo histórico na busca da proteção de seus bens ambientais, reconhecendo tanto sua importância isolada – enquanto bens valiosos em si mesmos – quanto para o bem-estar e desenvolvimento de seus cidadãos. Ao estabelecer capítulo específico ao meio ambiente o constituinte inovou de maneira ímpar na história brasileira.

---

<sup>35</sup> CAPRA, Fritjof. *A Teia da Vida - Uma Nova Compreensão Científica dos Sistemas Vivos*. 6ª ed. São Paulo: Cultrix, 2001.

Mesmo com certas deficiências, decorrentes da falta de leis que regulamentem alguns dispositivos como o art. 23, a Carta Maior acertou ao colocar todos os esforços dos entes federativos aliados e somados na proteção ao ambiente sadio.

A própria formulação do SISNAMA, Sistema Nacional do Meio Ambiente, e do CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente, abrindo espaço aos órgãos federais e estaduais para a discussão de suas políticas, de modo que haja sintonia em suas ações enquanto Administradores Públicos, foi essencial.

Como já apontado, a edição da lei complementar relativa ao art. 23 da Constituição só teria a agregar informação a esta rede imensa de órgãos e colegiados que cuidam dos bens ambientais de nosso país. A realização de audiências públicas conjuntas, ou ao menos de que tivessem conhecimento todas as instituições facilitaria a ação administrativa de todos estes componentes.

A cooperação, vem neste sentido, de trabalho conjunto pelo desenvolvimento sustentável, isto é, equilibrando o uso dos bens ambientais e a necessidade econômica sempre colocando em primeiro lugar o bem-estar social e o interesse coletivo. Ou seja, como bem apresenta Paulo Affonso Leme MACHADO “... *é uma das tarefas da lei complementar criar instrumentos que evitem que um Estado da Federação ou um Município possa descumprir a legislação ambiental ao atrair investimentos, praticando um desenvolvimento não sustentado.*”<sup>36</sup>

Finalmente, o principal aspecto da análise da competência administrativa ambiental é o apontado pelo ilustre professor supracitado. Como todos os entes tornaram-se com a Carta de 1988 competentes para a proteção ambiental, é de todos, e de nenhum, ao mesmo tempo, a obrigação de reprimir danos ambientais.

A busca pelo desenvolvimento econômico não deve ser impedimento para a manutenção do meio ambiente, pelo contrário, certamente em um futuro próximo os bens ambientais terão valor superior a qualquer outro bem, dada a velocidade com que estes têm se reduzido ou, até mesmo, esgotado e então as medidas preventivas serão plenamente compreendidas e aceitas.

---

<sup>36</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 53.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direito ambiental*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos do Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros, 1992.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 1994.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Protecção do ambiente e direito de propriedade*. Coimbra: Coimbra Ed., 1995.

CAPRA, Fritjof. *A Teia da Vida - Uma Nova Compreensão Científica dos Sistemas Vivos*. 6ª ed. São Paulo: Cultrix, 2001.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: RT, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2001.

\_\_\_\_\_.; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes contra a natureza*. 7ª ed. São Paulo: RT, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: RT, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. Malheiros: São Paulo, 2004.



- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 2ª ed. Campinas: Millenium, 2003.
- OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu, 1999.
- PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 5ª ed. Paris: Dalloz, 2004.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2003.