

DONIZETE EUGÊNIO SOARES

AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NO DIREITO AMBIENTAL

CURITIBA

2003

DONIZETE EUGÊNIO SOARES

AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NO DIREITO AMBIENTAL

Monografia apresentada como requisito parcial a obtenção do título de Bacharel em direito, Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Elizeu de Moraes Corrêa.

CURITIBA

2003

AGRADECIMENTOS

Ao encerrar mais esta etapa da vida acadêmica, após as mais diversas dificuldades e obstáculos ultrapassados, é, com satisfação e por dever de justiça que agradeço:

Ao Prof. Elizeu de Moraes Corrêa, que apesar de todos os compromissos profissionais, a maioria deles permeados pela luta que marca a rotina dos que não aceitam o desrespeito ao meio ambiente e à legislação que o protege, orientou o presente trabalho com intervenções coerentes quanto ao ponto de vista a ser adotado e às questões de mérito mais relevantes;

Aos demais membros da banca examinadora, pelas observações pertinentes e sugestões apresentadas;

Aos companheiros de turma, que sempre com companheirismo nos momentos de dificuldade e compreensão nas horas menos felizes;

Aos meus pais, Benjamim Luziano Soares e Francisca Oliveira Soares, que sempre prestaram apoio em tudo que puderam, contribuindo para o alcance de mais este almejado objetivo;

E à minha tão amada companheira de todas as horas e momentos, Miriam Regina Fachone Soares, que esteve sempre próxima em meu pensamento, fortalecendo-me, amparando-me e enchendo-me de amor e carinho durante o transcorrer deste árduo caminho, marcado pela conclusão deste trabalho monográfico.


Dedico este trabalho à minha amada filha, Maria Eugênia Fachone Soares, que nasceu no ano de 2000, quando ainda estava no 2º ano do Curso de Graduação, tendo por várias noites sentido a ausência do papai.

TERMO DE APROVAÇÃO

Monografia apresentada como requisito parcial a obtenção do título de Bacharel em direito, Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências jurídicas, Universidade Federal do Paraná.



Orientador: Elizeu de Moraes Corrêa



Membro: Abili Lázaro Castro de Lima



Membro: Luiz Mario de Barros Silva

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| RESUMO | VII |
| 1 INTRODUÇÃO | 01 |
| CAPÍTULO 1 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA | 05 |
| 1.1 INTRODUÇÃO | 05 |
| 1.2 SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE | 06 |
| 1.3 CONSELHO DE GOVERNO | 07 |
| 1.4 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA) | 07 |
| 1.5 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE | 08 |
| 1.6 INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA) | 08 |
| 1.7 ÓRGÃOS SETORIAIS, SECCIONAIS E LOCAIS | 10 |
| 1.8 POLÍCIA MILITAR | 10 |
| 1.9 RECURSOS HÍDRICOS | 11 |
| CAPÍTULO 2 INFRAÇÕES ADMINISTRATIVA | 14 |
| 2.1 ILÍCITO AMBIENTAL | 14 |
| 2.2 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA | 15 |
| 2.2.1 A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI 9.605/98 | 15 |
| 2.2.2 HIPÓTESE DE EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE | 16 |
| 2.2.2.1 TENTATIVA | 16 |
| 2.2.2.2 MORTE DO AGENTE | 16 |
| 2.2.2.3 MENORIDADE | 17 |
| 2.2.2.4 EMBRIAGUEZ | 17 |
| 2.2.2.5 ERRO E COAÇÃO IRRESISTÍVEL | 17 |
| 2.2.2.6 EMPREGADOR | 18 |
| 2.3 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE | 18 |
| 2.4 PODER DE POLÍCIA | 23 |
| 2.4.1 CONCEITO | 23 |
| 2.4.2 DISCRICIONARIEDADE | 25 |
| 2.4.3 AUTO-EXECUTORIEDADE | 26 |
| 2.4.4 COERCIBILIDADE | 26 |
| CAPÍTULO 3 SANÇÕES ADMINISTRATIVA | 28 |
| 3.1 CONCEITO | 28 |
| 3.2 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE | 28 |
| 3.3 ESPÉCIES DE SANÇÕES | 30 |
| 3.3.1 ADVERTÊNCIA | 30 |
| 3.3.2 MULTA SIMPLES | 31 |
| 3.3.3 MULTA DIÁRIA | 32 |
| 3.3.4 MULTA – DESTINO – CUMULATIVIDADE | 33 |
| 3.3.5 APREENSÃO | 35 |
| 3.3.6 DESTRUIÇÃO OU INUTILIZAÇÃO DE PRODUTO, SUSPENSÃO DE VENDA OU FABRICAÇÃO DE PRODUTO | 36 |
| 3.3.7 EMBARGO DE OBRA OU ATIVIDADE | 37 |
| 3.3.8 DEMOLIÇÃO DE OBRA | 38 |
| 3.3.9 SUSPENSÃO PARCIAL OU TOTAL DE ATIVIDADE | 39 |
| 3.3.10 SANÇÕES RESTRITIVAS DE DIREITOS | 40 |
| 3.4 CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES | 41 |
| 3.5 LEGISLAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS | 43 |
| 3.6 EXTINÇÃO DAS SANÇÕES E DO PODER DE PUNIR | 43 |

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO 4 DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS | 46 |
| 4.1 PROCESSO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO | 46 |
| 4.1.1 AUTORIDADE ADMINISTRATIVA COMPETENTE | 47 |
| 4.2 RITO PROCEDIMENTAL | 48 |
| 4.3 AUTUAÇÃO | 49 |
| 4.4 DEFESA PERANTE A ADMINISTRAÇÃO | 51 |
| 4.5 CONTROLE DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL | 53 |
| 4.5.1 CONTROLE PELO JUDICIÁRIO | 53 |
| 4.5.2 CONTROLE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO | 54 |
| CONCLUSÕES | 55 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 58 |

RESUMO

O presente trabalho, teve como objeto as sanções administrativas no Direito Ambiental. A análise do tema proposto, buscou a compreensão dos métodos que dispõe a administração para impedir o dano ambiental, ou repará-lo. Este dano ao meio ambiente pode ser causado por pessoa física ou jurídica, analisado sempre com observância ao princípio da legalidade, a fim de permitir que o meio ambiente esteja cada vez mais preservado e que possa ser utilizado pelas gerações presentes e futuras. O trabalho inicia-se com um breve histórico das medidas de preservação adotadas pelo Brasil, fazendo menção aos primeiros mecanismos de proteção adotados ainda à época do Brasil colônia, passando pelo Império e República, da análise destes instrumentos nos conduz a idéia de preservação consubstanciada na Constituição de 1988, que trata do assunto no Art. 225, bem como a Lei 9605/89, que complementou o ideário de preservação do legislador constitucional, operacionando as atividades de proteção ao meio ambiente. Verificar as leis criadas e suas finalidades, bem se houve eficácia das mesmas, esta análise nos conduz a compreensão do que já foi feito até o presente momento, identificando o papel do Estado e da sociedade civil na construção de uma sociedade mais consciente da preservação do meio ambiente. Para que se possa entender a sistemática da proteção ao meio ambiente, faz-se necessário que saibamos quais os órgãos que compõe o SISNAMA, Sistema Nacional de Meio Ambiente, entidade que conjuga todas as entidades que são competentes para a fiscalização das infrações administrativas, bem como a aplicação das sanções administrativas. Para que se possa proteger o meio ambiente é necessário que se saiba o que são as infrações administrativas, como se configura a infração, como saber a tipicidade da infração. Uma vez identificada a infração, qual sanção a ser adotada e se há necessidade de ser aplicada mais de uma reprimenda, sempre com foco a proteção ambiental.

INTRODUÇÃO

Em sentido muito amplo pode-se dizer que a proteção ambiental no Brasil teve início ainda no período colonial, com as Ordenações do Reino, que vigoraram desde o século XVI até o início do século XX, sendo superadas e revogadas pelo Código Civil de 1916.

Seus dispositivos incluíam vários artigos que versavam sobre o desperdício e a destruição dos recursos naturais, como florestas e pomares, e sobre o roubo de animais. Era proibido, por exemplo caçar animais com redes, arames ou outros instrumentos que causassem dor, bem como abater determinadas espécies em determinados meses. Já existia a noção de zoneamento. E as sanções iam da multa ao banimento. As multas pela derrubada de árvores eram calculadas de acordo com as espécies tombadas. Esta forma de cálculo foi muito importante para a proteção do pau-brasil, maior fonte de recursos dos colonizadores do século XVI.

Do ponto de vista da teoria legal, é importante observar que essa antiga legislação já envolvia a idéia de responsabilidade, um dos pilares jurídicos dos estatutos modernos de proteção legal do meio ambiente. Desde aquele tempo o tem se procurado punir aqueles danos intencionalmente.

Esses conceitos foram mais tarde incorporados ao Código Civil de 1916, há de se ressaltar, porém, que parece não ter havido interesse em aplicar os velhos estatutos para proteger o meio ambiente no Brasil. A indiferença dos administradores coloniais pode ser atribuída à vastidão do território, à aparente inesgotabilidade dos recursos naturais e alguns fatores culturais, como a falta de diferença entre o bem público e o privado. Não podemos nos esquecer que tivemos uma colonização predatória, marcada pelo individualismo. Ademais, a variedade e a quantidade de regras, os estatutos, as chamadas leis extravagantes, que visavam suplementar a legislação formal e incluíam todas as formas de instruções, levavam a duplicação e à má interpretação nos tribunais. Deste modo é possível explicar a falta de sentenças com relação ao meio ambiente nos tempos coloniais, mesmo depois da independência, em 1822.

Com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, várias iniciativas foram tomadas com vistas a preservação e à conservação de espécies nativas, como a criação

do Jardim Botânico. Alguns tópicos foram introduzidos no Código Penal de 1830, e mais tarde o Código Civil de 1916 reformou os antigos conceitos, como já mencionado.

Após a revolução de 30, foram criados Códigos, como o de Minas, o Florestal e outros, visando à regulação e à proteção do meio ambiente e, posteriormente, o Código Penal de 1940 estabeleceu sanções contra a poluição de água potável, alimentos e drogas medicinais.

Depois da Declaração de Estocolmo, de 1972, das Nações Unidas, que gerou em todo o mundo movimentos de proteção ao meio ambiente, técnicos e organizações no Brasil começaram a protestar contra a destruição dos recursos naturais e a pedir ações no sentido de preservá-los. A mídia encarregou-se de popularizar esse apelo, concentrando-se na defesa de áreas específicas contra ataques predatórios de todos os tipos, como, por exemplo, a Amazônia e a Mata Atlântica.

Em 1978, ocorreu em Curitiba o I Encontro Nacional sobre Ecologia, quando se pediu a inclusão da proteção legal ao meio ambiente na Constituição, e de punições severas para os infratores. Deste Encontro e de outros movimentos surgiu a Lei n. 7.347/85, que definia a ação pública a ser adotada em casos de danos ao meio ambiente.

No Brasil, quando a Constituição de 1988 foi promulgada, o meio ambiente passou a ser considerado propriedade nacional e, conseqüentemente, os problemas ambientais foram também transformados em uma questão nacional. É interessante lembrar que muitos dos antigos conceitos dos tempos de Colônia persistem até os nossos dias e foram incorporados à Carta Magna. Seu art. 225 § 3º, por exemplo, é um deles, diz o referido artigo:

“Art 225

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Por falta de regulamentação, no entanto, a matéria vem ainda sendo regida por varias leis, decretos, resoluções e portarias. Essa legislação não é uniforme em seus conceitos, e, apesar dos avanços contidos em suas regras, ainda é deficiente e, com

freqüência, desobedecida. As próprias multas aos infratores da flora e da fauna, fixados em múltiplos atos normativos internos, tais como portarias e instruções, têm acarretado questionamentos de ordem jurídica, contribuindo para tornar mais moroso e inócuo o processo de arrecadação, diante das reiteradas análises da defesa e dos recursos interpostos pelos interessados.

Tanto é que técnicos do IBAMA, órgão executor da política nacional do meio ambiente, queixam-se, da legislação existente, alegam que **as sanções administrativas não tem surtido efeito**. Como exemplo, citam os infratores responsáveis pela derrubada de árvores, aos quais não se obriga o replantio, previsto em lei, pelo simples fato que a ordem não é obedecida. Enquanto isso, no que se refere à fauna, a legislação é despropositadamente rigorosa, por vezes beirando o absurdo, como quando qualifica como crime inafiançável a matança de espécies em perigo de extinção.

No intuito de regulamentar os dispositivos constitucionais, de uniformizar a legislação e compatibiliza-la com projetos de lei existentes, e atender a acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, os Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, criaram, em 29 de julho de 1996, Comissão Interministerial composta por representantes daquelas Pastas e juristas de renome nacional e internacional, à qual se deu a incumbência de elaborar anteprojeto de lei sobre crimes ambientais. Dentre eles podemos destacar seu presidente, o eminente Desembargador Gilberto Passos de Freitas, as ilustres professoras Ada Pellegrini Grinover e Ivete Senize, o notável Juiz Vladimir de Passos Freitas, o respeitado Procurador Antonio Herman Vasconcelos Benjamim, o douto criminalista carioca João Marcelo de Araújo Junior e o brilhante professor Paulo José da Costa Junior, dentre outros nomes de igual mérito, valor e saber jurídico.

Reunida em varias sessões, a Comissão finalizou por produzir abrangente texto, incluindo toda sorte de possíveis crimes contra o meio ambiente, que vão da poluição do solo, da água e do ar até danos a monumentos, locais históricos, e mesmo à paisagem, com previsão de penalidades específicas para cada um deles e unificação de valores de multas. As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente passariam a ser punidas com sanções administrativas, civis e penais.

Enviado ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei n. 1.164-D, foi incorporado a texto anterior do Executivo, encaminhado em 1991 e, após aprovado, converteu-se na Lei n. 9.605, sancionada em 12 de fevereiro de 1998.

A nova legislação é inovadora, à medida que penaliza todo e qualquer responsável por crime contra o meio ambiente, inclusive pessoas jurídicas, que podem ser apenadas, com multa, sempre acrescidas, dentre outras, por algumas das seguintes sanções: liquidação forçada, perda de bens e valores, suspensão ou cancelamento de registro, licença ou autorização.

Vê-se, pois, que muito se avançou em relação à legislação, das Ordenações do Reino, mesmo porque, nos dias de hoje, e ainda diante da Declaração de Estocolmo, que vê o crime de meio ambiente como internacional, não se poderia impor ao infrator a pena de banimento, como era costume naquela época. Com efeito, o Planeta Terra a todos pertence, e nenhum povo ou raça pode se furtar ao compromisso de defendê-lo e preservá-lo para as gerações futuras.

CAPITULO 1 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

1.1 INTRODUÇÃO

O Estado, para atingir suas finalidades, deve organizar-se política e administrativamente. Através da lei, de decretos ou normas inferiores, definirá a estrutura de entidades e órgãos encarregados de tal mister. Neste campo devera o Direito Administrativo valer-se de disciplinas paralelas, nas quais se busca o aprimoramento da técnica de administração. Sempre perseguirá o ideal de atingir os objetivos pela forma mais eficiente e econômica.

Vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles quando diz que:

“Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”¹

No início o Brasil não optou pela criação de um Ministério do Meio Ambiente, criou uma Secretaria do Meio ambiente. Na Itália, por exemplo, surgiu pela Lei 349, de 08 de julho de 1986, o Ministério do Ambiente. O dizer de SANTOLOCI,

“representa na realidade não apenas um ato normativo direto da constituição de um novo ministério mas alguma coisa de mais. No seu contexto, de fato, se podem encontrar diversos princípios inovadores e importantíssimos de prática e imediata utilização por parte dos cidadãos e associações no campo da defesa do ambiente”²

No início nosso sistema evitou unificar toda a matéria ambiental em um só ministério, adotando a posição de estudiosos que entendiam inoportuna tal centralização, pois acaba fechada em si mesma. Portanto, ao invés de constituir um avanço, a descentralização acabou sendo um mal para a eficácia dos serviços públicos ligados ao meio ambiente.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14ª Ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 55.

² SANTOLOCI, Maurizio. “Ministero dell’ambiente”. In: *Il código dell’ambiente*. Piacenza: La Tribuna, 1989, p. 739. Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p 56

Entretanto, ainda que sem centralizar as atividades, partiu-se para uma política nacional de meio ambiente. Esta tem por base a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, com todas as modificações subseqüentes. A condução coordenada de tais ações revela-se necessária. São oportunas as palavras da LAPOIX a respeito:

“Se, por um lado, a política do meio ambiente deve ser conduzida em nível individual, local e regional, por outro deve ser também a maior preocupação dos governos e das nações. Já durou demais o método de intervenção “caso por caso”, produzindo resultados medíocres que não resistem ao tempo e nem a pressão dos acontecimentos exteriores dos “interesses do Estado”. Esses “remendos” só servem para manter algumas zonas em estado de sobrevivência durante algum tempo, até a próxima “complicação”. Esta não é a impressão apenas dos ecologistas mas também de alguns responsáveis pelo manejo do território”³

1.2 SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A palavra sistema significa conjunto de partes coordenadas entre si; conjunto de partes similares; combinação de partes de modo que concorram para um certo resultado; conjunto de partes unidas por alguma forma de interação ou dependência. A consideração de um sistema envolve um caráter de todo e neste reconhecimento podem auxiliar: a) identificação entre as partes componentes; b) a localização de um padrão que rege as conexões encontradas; c) encarando-se o todo com a percepção de uma finalidade.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), nos dizeres do Art. 6º da Lei 6.938/81, com redação dada pela Lei 7.804/89, constituiu-se pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como pelas Fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

A estrutura do SISNAMA encontra-se no art. 3º do Decreto 99.274/90. nos seus incisos acham-se o Conselho de Governo (CONAMA), a Secretaria do Meio Ambiente

³ LAPOIX, L. **Uma Política Nacional do Meio Ambiente**. In: Enciclopédia de Ecologia. São Paulo: EPU/EDUSP, 1979, p. 357. Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p 56.

da Presidência da República (SEMAN/PR), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), os órgãos seccionais, federais ou estaduais e, finalmente, os órgãos locais, ou seja os municipais.

1.3 CONSELHO DE GOVERNO

O Conselho de Governo foi introduzido no ordenamento jurídico através do Art. 1º da Lei 8.028/90, que, no art 6º, atribuiu-lhe a relevante condição de auxiliar imediato do Presidente da República. Trata-se de órgão superior na estrutura hierárquica do SISNAMA.

Pelo Art. 35 do referido diploma legal, o Conselho de Governo passou a ter a função de assessorar o Presidente da República na formulação da Política Nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais.

1.4 CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (CONAMA)

Na estrutura do SISNAMA, O Conselho Nacional do Meio Ambiente está previsto como órgão pertencente a Secretária do Meio Ambiente, conforme art. 12, inciso I da Lei 8.028/90. Sua existência contudo, antecede este diploma legal, pois já era previsto no art. 6º, inciso II, da Lei 6.938/81, como órgão consultivo e deliberativo do então existente Conselho Superior do Meio Ambiente.

A constituição funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estão previstos e regulamentados no Decreto 99.274/90. Compõe-se o Órgão de Plenário e Câmaras Técnicas. A composição do Plenário é ampla e busca refletir o pensamento nacional. Assim, na forma do art. 5º do aludido Decreto, dele participam, entre outros, o Secretário do Meio Ambiente, o Presidente do IBAMA, um representante de cada Ministro de Estado e dos Secretários da Presidência da República, um representante de cada Estado e do Distrito Federal e, ainda, de diversas associações civis. As reuniões do CONAMA devem realizar-se, no mínimo, a cada três meses e serão públicas. As Câmaras Técnicas atuam como órgãos auxiliares e podem examinar e relatar ao plenário assuntos de sua competência.

As atribuições do CONAMA encontram-se no art. 7º. Entre elas salientam-se as de baixar normas de sua competência para a execução e implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, decidir como última instância administrativa sobre recursos interpostos contra penalidades impostas pelo IBAMA e estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle de poluição causadas por veículos automotores terrestres, aeronaves e embarcações, após ouvidos os Ministérios competentes.

1.5 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

O Ministério do Meio Ambiente está previsto na Lei 9.649/98, que trata da organização da Presidência da República, sendo que sua denominação atual foi dada pela Medida Provisória 1.911-12⁴, de 25 de novembro de 1999. Não se trata de um super ministério a envolver todas as questões ambientais, pois, sabidamente, alguns remanescem em outros Ministérios, como o de Transportes, Defesa e Agricultura. Por exemplo, o Departamento Nacional de Produção Mineral está vinculado ao Ministério de Minas e Energia e não ao do Meio Ambiente.

Cabe ao Ministério do Meio Ambiente conduzir a política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos, zelar pela preservação dos ecossistemas, biodiversidade e florestas, propor estratégias para o uso sustentável dos recursos naturais, integrando meio ambiente e produção, e ditar a política da Amazônia legal. Por tal razão a estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente é composta pelas Secretarias de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, Biodiversidade e Florestas, Recursos Hídricos, Política para o Desenvolvimento Sustentável e Coordenação da Amazônia.

1.6 INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA)

A Lei 7.735/89, criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de Direito Público. Nos termos do art. 2º da

referida lei, a finalidade do órgão é a de assessorar a SEMA⁵, executar e fazer executar a Política Nacional do Meio Ambiente e de preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais.

A criação do IBAMA teve por objetivo principal unificar a política nacional do meio ambiente em um só órgão. Antes atuavam separadamente a SEMA⁶, criada pelo Decreto 73.030/73, cujo papel principal era o de elaborar normas e padrões relativos ao meio ambiente, o IBDF, instituído pelo Dec.-lei 289/67, que cuidava da política florestal, e a SUDEPE, criada pela Lei Delegada 10/62, que se destinava a assuntos ligados à pesca. O IBAMA tem a sua estrutura organizacional fixada pelo Decreto 3.059/99, nele estão estabelecidas as finalidades da autarquia, suas atividades, diretorias e atribuições dos seus dirigentes.

Entretanto, ainda agora, outros órgãos existem que cuidam, em nível federal, de assuntos ligados ao meio ambiente. Assim, por exemplo, cabe ao Ministério da Cultura a fiscalização do patrimônio cultural, ao Ministério da Defesa, através das Capitâneas dos Portos, a imposição de sanções por poluição do mar (Lei 5.537/67) e ao Ministério da Saúde, as questões referentes à alimentação, bebidas e água para consumo.

O IBAMA, por força dos dispositivos contidos na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, é órgão de apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). A este deve propor normas e critérios para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e representar para perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público. Deve, ainda, representar para perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito, ou seja o IBAMA auxilia a calcular a aplicação das sanções administrativas.

⁴ Passando de Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, para Ministério do Meio Ambiente

⁵ Hoje Ministério do Meio Ambiente.

⁶ Hoje Ministério do Meio Ambiente.

1.7 ÓRGÃOS SETORIAIS, SECCIONAIS E LOCAIS

É a própria lei que se encarrega de conceituar os órgãos que, complementarmente, compõem o SISNAMA. Com efeito, no art. 6º da Lei 6.938/81, com a redação dada pela Lei 7.804/89, temos:

IV – Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da administração federal directa e indirecta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas actividades estejam associadas às de protecção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso dos recursos ambientais;

V – Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projeto e pelo controle e fiscalização das actividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI – Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização destas actividades, nas suas respectivas jurisdições.

No pertinente aos órgãos seccionais, cumpre eludir que os Estados vêm se preparando para estruturá-los convenientemente. Assim, por exemplo no Paraná, existe o Conselho Estadual de Defesa do Ambiente, com o propósito de participar da formulação de uma Política Estadual do Meio Ambiente. É presidido pelo Governador do Estado e tem a participação, entre outros, de Secretários e membros de associações conservacionistas.

No âmbito municipal, observa-se que Curitiba possui uma Secretaria do Meio Ambiente, cujas finalidades são as de executar a política ambiental, coordenar planos e estabelecer diretrizes para as actividades que possam interferir em matéria ambiental, entre outras, tudo na forma do art. 6º da Lei Municipal 7.447/90.

No art. 113 do Decreto 99.274/90, prevê-se a elaboração de convenio entre cada órgão setorial estadual ou local com a SEMAN/PR, a fim de integrá-los ao SISNAMA.

1.8 POLICIA MILITAR

Questão que suscita discussões de grande efeito prático é a de pertencer ou não a Policia Militar dos Estados ao SISNAMA. O art. 6º da Lei 6.938/81, que instituiu a política nacional do meio ambiente, dispõe que o Sistema Nacional do Meio Ambiente

constitui-se de órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, inclusive fundações.

Em vários Estados da Federação, a Polícia Militar exerce atividades de polícia administrativa, inclusive impondo multa aos infratores. É o caso de São Paulo e Paraná, através da Polícia Florestal, órgão este que exerce atividade especializada dentro da Polícia Militar. No Rio Grande do Sul, dá-se o mesmo através da Polícia Ambiental.

Deste contexto o professor Vladimir Passos de Freitas entende que:

“ao meu ver nada impede que a polícia Militar, por seus Batalhões especializados, exerça atividade típica de polícia administrativa. A uma, porque o art. 6º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não contém nenhuma vedação a respeito, inclusive o inciso V leva à conclusão de que a Polícia Militar insere-se entre os órgãos locais de fiscalização. A outra, porque os órgãos ambientais típicos podem formalizar convênios com a Polícia Militar para que esta exerça atividades de polícia administrativa.”⁷

Em alguns Estados a própria Constituição prevê a inclusão da Polícia Militar no Sistema de proteção ambiental. É o que se deduz da lição de LAZZARINI ao ensinar que.

“em relação à Polícia Militar do Estado de São Paulo, é necessário esclarecer que ela integra o Sistema de Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente, mediante as suas unidades de policiamento florestal e de mananciais, incumbidas da prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente...”⁸

1.9 RECURSOS HÍDRICOS

A preocupação do Brasil com suas águas é recente. Tradicionalmente o problema da água doce era encarado como algo limitado a conflitos de vizinhança ou aproveitamento para energia elétrica. Assim é que o Código Civil de 1916, tratou da

⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. Direito administrativo e meio ambiente. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p 61.

⁸ LAZZARINI, Álvaro. “Aspectos Administrativos do Direito Ambiental”, em Justiça, 57 (169), jan./mar./95, Fl. 54. Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. Direito administrativo e meio ambiente. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p 61.

matéria nos seus art. 1.288 a 1.296 e, também no Código de Águas, Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934.

A grande virada ocorreu com a Constituição de 1988. nela passaram a ser considerados bens do Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito, ressalvadas, nesse caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (CF, art. 26, I). Os rios e lagos internacionais ou que banhem mais de um Estado passaram ao domínio da União (CF, Art. 20, III). Portanto, não existem mais águas particulares ou comuns prevista no Código das Águas.

Na nova abordagem do tema, a água passou a ser um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, nos termos do art. 1º, incisos I e II, da Lei 9.433/97. Isso significa que o usuário deve pagar para utilizá-la. Atualmente, o que se paga é a prestação dos serviços de captação de água e o seu tratamento.

Com respeito ao licenciamento ambiental para projetos que envolvam rios ou lagos de domínio da União, este é da responsabilidade do IBAMA se o empreendimento localizar-se ou for desenvolvido entre o Brasil e país limítrofe, em terras indígenas, em unidades de conservação da União, localizadas ou com impacto em dois ou mais Estados (Resolução do CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997). Excluídas tais hipóteses, a competência é do órgão estadual, ainda que o rio seja de domínio da União, ou mesmo órgão ambiental municipal, se houver delegação. Mas nestas hipóteses deverá ser colhido o parecer do IBAMA, nos termos do art. 5º, parágrafo único da Resolução CONAMA 237, de 1997.

Com relação aos rios e lagos estaduais, bem como às águas subterrâneas, a competência para o licenciamento ou fiscalização é do órgão do Estado-membro encarregado por lei de exercer tal atividade.

Quanto às infrações administrativas, ressalta-se que existe previsão na Lei 9.433/97, Arts. 49 e 50. esta lei, por ser especial, prevalece sobre a geral, ou seja, a Lei 9.605/98, exceto se o fato for mais grave e estiver previsto apenas nesta Lei dos crimes ambientais. Ademais, é possível que a legislação estadual também contenha hipótese infracional.

A questão torna-se mais complexa face a redação do art. 76 da Lei 9.605/98, que estabelece que a multa paga aos Estados, Municípios ou Distrito Federal substitui

a multa federal na mesma hipótese de incidência. Nesta questão o Professor Vladimir Passos de Freitas conclui:

“Argumenta-se pela inconstitucionalidade de tal dispositivo. Não vou a tanto. Mas não me parece que o legislador tenha permitido ao infrator valer-se de uma lei mais benévola, quiçá pagando uma multa menor para livrar-se da maior. Em tal hipótese, a mim parece que o órgão federal está inibido de cobrar até o valor recolhido, porém poderá reivindicar a diferença a maior.”⁹

A sanção administrativa imposta por órgão do SISNAMA, no Estado, Distrito Federal ou Município, quando efetivada seu cumprimento, não exclui de todo o débito do infrator para com o meio ambiente degradado, ressalta o ilustre professor que não será cobrada a parcela já paga pelo infrator, não significando este dispositivo, porta aberta aos infratores mal intencionados ou com ligações espúrias nas administrações Locais e Regionais.

⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. Direito administrativo e meio ambiente. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p 64.

CAPITULO 2 INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

2.1 ILICITO AMBIENTAL

Para De Plácido e SILVA, ilícito “em seu sentido próprio quer exprimir o que é proibido ou vedado por lei”¹⁰. O ilícito ambiental, como ensina POSTIGLIONE, é:

“fato antijurídico, previsto pelo direito positivo, lesivo ao direito ao ambiente, ou seja, aos aspectos essenciais da personalidade humana, individual e social, no seu relacionamento vital com a integridade e o equilíbrio do ambiente, determinado por novas obras sobre o território ou por alterações voluntárias, químicas ou físicas ou por qualquer outro atentado ou prejuízo, direto ou indireto, a um ou mais dos componentes naturais (água, ar, solo etc.) ou culturais e às condições de vida dos seres vivos (flora e fauna)”¹¹

O ilícito ambiental pode ser civil, administrativo e penal. Não há critério rígido para punir uma conduta lesiva ao meio ambiente como crime ou considerá-la como sendo, apenas, infração administrativa. O Estado faz a opção, tendo em vista a gravidade do fato. Bom exemplo disto se encontrava na Lei 5.197/67, que trata da proteção a fauna. No art. 27, já revogado, dispôs-se que a conduta prevista em vários artigos da referida lei constituíam crime. É o caso, por exemplo, do art. 3º, que proíbe o comércio de espécies da fauna silvestre. O legislador, por entender ser grave tal conduta, elevou-a à categoria de delito, punindo com pena de dois a cinco anos de reclusão.

Nem sempre é fácil distinguir um ilícito penal de um administrativo. Na maior parte das vezes, as leis que tratam do meio ambiente são regidas 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 pena imposta. Se houver **referencia a prisão** estar-se-á diante de **figura criminosa**. Caso haja **menção a multa**, suspensão

¹⁰ DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulo Juridico*. 2. Ed., Rio de Janeiro: Forence, 1967, vol. 2, p. 781.

¹¹ POSTIGLIONE, Amedeo. *Il diritto all'ambiente*. Napoli: Jovene editore, 1982, p. 77. Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p 79.

de atividade e outras análogas, a infração será, provavelmente, **administrativa**. Provavelmente por não ser regra absoluta.

2.2 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

2.2.1 A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI 9.605/98

Em matéria de infração administrativa, entende a doutrina que a culpabilidade não é requisito imprescindível para caracterizar-se o tipo punível. Este é o pensamento de Régis Fernandes de OLIVEIRA quando diz: *“A infração pode ser meramente formal ou exigir resultado (material). Dependendo da configuração legal, bastará o comportamento antijurídico e típico, tornando prescindível a culpa”*¹²

O Art. 70 da Lei 9.605/98, considera infração administrativa ambiental qualquer ação ou omissão que viole as regras protetoras do meio ambiente. Já o art. 2º, § 10, do Regulamento, Decreto 3.179, de 21/09/1999, determina que o infrator é obrigado a reparar o dano independente da existência de culpa. É dizer, a responsabilidade é objetiva e o dever de recuperar o meio ambiente decorre da simples prova do prejuízo.

Esta foi a intenção do legislador, pois a Lei 9.605/98, em momento algum faz distinção excluindo a responsabilidade de quem não se houve com culpa. Alias, há casos em que a mera omissão já é suficiente para configurar infração. Confirma-se o art. 56 do Regulamento, que pune com multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por unidade o comandante de unidade de embarcação destinada a pesca, que não preenche os mapas fornecidos pelo órgão ambiental, caso evidente de omissão, mesmo que não haja outro ilícito a Infração Administrativa se consumou. O legislador ao criar tal preceito, foi bastante criativo ao se antever ao infrator que pescando de maneira irregular não preenche os mapas destinados ao controle da pesca.

¹² OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e Sanções Administrativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985, p. 09.

2.2.2 HIPÓTESE DE EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE

Como já mencionado anteriormente o legislador, priorizou a responsabilidade dos causadores de dano, porém há hipóteses em que a infração não chegou a consumir-se ou que, mesmo tendo ocorrido, surgem dúvidas sobre a responsabilidade administrativa. Não há legislação sobre o tema e a doutrina raramente enfrenta o assunto.

2.2.2.1 TENTATIVA

Por vezes surgirão dúvidas sobre a punição sobre o fato tentado. Por exemplo, o art. 21 do Regulamento das Leis dos Crimes Ambientais, Decreto 3.179/99, pune o exercício da pesca sem autorização do órgão ambiental, com multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) e R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Imagine-se que o pescador se dirige ao rio munido de vara de pescar, rede, iscas e outros petrechos. Minutos antes de iniciar a sua atividade é surpreendido, e confessa não ter autorização. Sua conduta, ainda que condenável do ponto de vista ético, não constitui infração administrativa, porque a lei não prevê punição para a hipótese. Ao contrário o Código Penal, que no art. 14, inciso II, pune a tentativa, ainda que reduzindo a pena, a Lei 9.605/98, é omissa a respeito. Logo, a conduta tentada não constitui infração administrativa, em atenção ao princípio da legalidade e da tipicidade.

2.2.2.2 MORTE DO AGENTE

Se o infrator cometer a infração administrativa e vier a falecer, a primeira questão a se verificar é se foi punido e qual foi a sanção. Se lhe foi imposta a pena de multa, ela não alcançará seus sucessores e nem mesmo o espólio de seus bens, porque se trata de sanção e não de tributo (CTN, art. 3º) e, por isso mesmo, não se transmite a terceiros (CF, art. 5º, inciso XLV). Todavia, excepcionalmente, a pena poderá alcançar os sucessores. É, por exemplo, o caso de embargo de obra (Lei 9.605/98, art. 72, inciso

VII). Evidentemente, a sanção atinge a própria obra, independentemente de quem venha a adquirir o domínio ou posse do bem, por se bem “*propter rem*” e não pessoal.

2.2.2.3 MENORIDADE

A menoridade, no âmbito penal, exclui a culpabilidade dos menores de 18 anos (CP, art. 27). Na esfera Civil a responsabilidade persiste e, inclusive, estende-se solidariamente aos pais e tutores (CC, art 928, incisos I e III). Em matéria de infração administrativa não há previsão legal. Logo, há que ser aplicado o mandamento Constitucional que atribui a todos, indistintivamente, responsabilidade administrativa por dano ambiental (CF, art. 225, § 3º). Com relação à responsabilidade dos pais ou tutores, serão co-responsáveis se tiverem agido em conluio com o menor, todavia, se não forem partícipes ou co-autores, não poderão ser responsabilizados.

3.2.2.4 EMBRIAGUEZ

A embriagues não isenta o agente da responsabilidade administrativa. No âmbito pena, o caso fortuito ou força maior isentam o agente de pena (CP, art. 28, inc. II, § 1º). Estas duas hipóteses podem estender-se à responsabilidade administrativa em circunstâncias raras e especialíssimas. Por exemplo, o agente ignora condição fisiológica de que é portador e, bebendo moderadamente certa bebida, vem a Ter reação despropositada, fica o mesmo impossibilitado de estar em seu estado normal, o que não se admite é a utilização voluntária de bebida alcóolica para provocar um estado de excitação que levará o agente a cometer o delito, que neste caso, será o infrator punido.

3.2.2.5 ERRO E COAÇÃO IRRESISTÍVEL

O erro é vício de consentimento e, se influi diretamente na emanção da vontade, pode anular o ato jurídico. Já a coação irresistível anula a vontade do agente por temor de dano à sua pessoa, à família ou aos seus bens. Em ambas as hipóteses pode haver infração ambiental, mas a sanção não pode ser aplicada, ao agente deve

então a administração buscar o verdadeiro causador do dano, aquele que induziu em erro ou coagiu o autor a cometer tal ilícito.

3.2.2.6 EMPREGADOR

O empregador responde civilmente por ato ilícito de seu empregado (Súmula 341 do STF). A dúvida que surge é se ele também responde por infração ambiental por ele causada. Ai é preciso atentar para as peculiaridades do caso. Se o empregado age a mando ou no interesse do empregador, seja esta pessoa física ou jurídica, a responsabilidade é do empregador, pois o empregado foi apenas uma “*longa manus*” para o cometimento do ilícito.

2.3 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O Princípio da Legalidade constitui uma limitação constitucional à atuação do Estado. Origina-se da repartição dos poderes pregada por MONTESQUIEU, e que é adotada, atualmente, nos países civilizados. Ao começo visava conter o excessivo poder em mãos do monarca, pois este fazia as leis, executava-as e, nelas baseado, julgava os seus súditos. Atualmente constitui direito fundamental do cidadão, conforme art. 5º, inciso II, da Carta Magna, e destina-se, precipuamente, ao Poder Executivo.

Celso Antonio Bandeira de Mello, ardoroso defensor desta garantia constitucional, com realismo, observa que, “*certamente esta não é fórmula mágica, nem suficiente, só por só, para assegurar os objetivos que a norteiam. Contudo, certamente é condição indispensável para que se realizem*”¹³

A lei, para efeitos da garantia fundamental, é o ato normativo editado pelo Poder Legislativo. No entanto, como adverte CLÈVE, comentando a Carta Magna de

¹³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Ato Administrativo e Direito dos Administrados. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 84.

1988, “fortalecido o Congresso, entretanto, nem por isso deixou o constituinte de admitir a delegação de função legislativa ao Executivo”¹⁴

Esta se acha prevista no art. 59, incisos IV e V, através da lei delegada e da medida provisória. Portanto, respeitadas as proibições da própria Constituição Federal. Nestas hipóteses estar-se-á diante de lei, em sentido formal.

Já o mesmo não ocorre com relação aos atos administrativos infralegais. Resoluções, Portarias, Provimentos ou Regulamentos autônomos, mesmo vinculando regras gerais e abstratas, não atendem ao mandamento constitucional.

Passando ao estudo do tema do ponto de vista das normas que cuidam do meio ambiente, revela-se oportuna do alcance de tal princípio. É que as infrações constituem autênticas figuras típicas e vêm acompanhadas de sanções. Necessário se torna examiná-las a luz do princípio da legalidade.

A administração atua com base na lei. Sem dúvida, não se pode admitir que a ação fiscalizadora e a eventual sanção sem que haja expressa previsão legal que as anteceda. Seria ferir o princípio fixado no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que nada mais fez que repetir o que constava no art. 153, § 2º, da Emenda Constitucional 1, de 1969.

As infrações administrativas ao meio ambiente se encontram em textos esparsos. No entanto, dois diplomas têm especial relevância. A Lei 6.938, de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei 9.605/98, que cuida das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Esta é a redação da primeira (Lei 9.938, de 1981):

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da quantidade ambiental sujeitará os transgressores:

I – à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1000 (mil) Obrigações Recajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN, agravada

¹⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. As Medidas Provisórias e a Constituição Federal/88. Curitiba: Juruá Editora, 1991.

em caso de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;

II – à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo poder público;

III – à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV – à suspensão de atividade.

Basta uma perfunctória leitura da *caput* do artigo para perceber-se a dificuldade na configuração do ilícito administrativo ambiental. É que ele, genericamente, refere-se a “não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental”. É o que em Direito Penal se chama tipo aberto.

Vejamos agora a descrição de infração Administrativa na Lei 9.605/98:

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

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

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

Como se vê, a conduta descrita no *caput* do art. 70 é genérica. Bastará qualquer ação ou omissão lesiva ao meio ambiente para poder ser considerada existente a infração administrativa. Por outro lado, a descrição é genérica ao mencionar regras jurídicas. Alcança, assim, todas, inclusive as de natureza penal.

Estas são as normas básicas sobre ilícitos administrativos ao meio ambiente. Cumpre lembrar a existência de outros diplomas. Veja-se a título de exemplo, o caso de lançamento de óleos e detritos em águas marítimas ou pluviais. Trata-se de hipótese que vem ocorrendo com frequência e de resultados graves. Ela é prevista na Lei 9.966, de 28 de abril de 2000, e as sanções previstas são as de multa, retenção do navio e suspensão das atividades da empresa transportadora em situação irregular.

Mais rara é ocorrência de ilícito envolvendo locais de interesse turístico. O art. 24 da Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Estipula penalidades para quem proceder a modificação não autorizada, destruição, desfiguração ou desvirtuamento da feição original de tais lugares. As sanções administrativas consistem em multa, interdição de atividade, embargo de obra, obrigação de reparar, restaurar ou reconstruir os danos causados, demolição de construção ou remoção de objeto que interfira com os entornos de proteção e ambientação de local de interesse turístico.

Existem outras tantas leis esparsas que prevêm conduta ilícita e as sanções respectivas. Em tais circunstâncias nenhuma questão de maior complexidade surge. Praticada a infração, a autoridade administrativa instaura o procedimento pertinente, muitas vezes previsto na própria lei, e depois profere decisão, por vezes aplicando uma ou mais das sanções administrativas.

As dúvidas surgem quando inexistente descrição do fato na lei, mas sim, em norma infralegal. A jurisprudência pesquisada não revelou a existência de precedentes. Quiçá, porque os autuados nem sempre atentem para o fato e por isso excluam-no da discussão judicial. Vale dizer, concentram sua defesa no mérito, olvidando este relevante aspecto que é de Direito Constitucional (princípio da legalidade). Todavia, isto pode acontecer. Veja-se o exemplo adiante.

A Lei 4.797/65, que trata do emprego obrigatório das madeiras preservadas pelas concessionárias de serviços públicos. No seu art. 2º define madeira preservada como a que for tratada por substância química que assegurem satisfatória conservação

das peças, especialmente quando em contato com o solo ou sob condições que contribuem para a diminuição de sua durabilidade. No art. 5º, parágrafo único, prevê a pena de multa aos que violarem a lei.

O referido diploma legal foi regulado pelo Decreto 58.016/66, e este, nos artigos 17 e 18, estabeleceu, além da multa, as penalidades de advertência, cassação do registro e reposição total do material impropriamente tratado e entregue ao consumo. Sobreveio a Portaria Interministerial de n. 292/89, que no seu art. 22 fixou as sanções administrativas. São cinco incisos e vão da multa até o cancelamento do registro.

Este é um caso de ofensa ao princípio da reserva legal. Os atos inferiores, Decreto e Portaria, subverteram a hierarquia das fontes de Direito, criando sanções novas. Isto lhe era vedado. Se a inconstitucionalidade fosse argüida perante o Poder Judiciário, certamente seria acatada.

Finalmente, observa-se que poderão surgir hipóteses em que a previsão legal seja ampla e a autoridade administrativa venha a regulamentar as formas possíveis de infração. Todavia, a lei terá que aludir ao fato genérico que representa a infração, e à penalidade conseqüente. Em suma, a previsão legal existe e ao Poder Executivo delega-se o poder regularmente.

Em matéria ambiental isto poderá revelar-se necessário. São múltiplas e variadas as formas de conduta atentatória e inúmeras as possibilidades de dano. Por exemplo, uma lei poderá proteger a flora e deixar ao Poder Executivo, através de atos infralegais, a fixação das hipóteses em que a conduta será reprimida. Estas poderão variar de acordo com a região, e época, o clima, a importância da espécie a ser protegida e outras peculiaridades. O importante, entretanto, é que exista o permissivo legal, inclusive prevendo a sanção cabível. Deve ser evitado o que Couto e Silva chama de “*delegação atípica ou disfarçada*”¹⁵, ou seja, passar o Executivo a legislar indevidamente.

¹⁵ SILVA, Almiro de Couto e. “Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo.” **Revista de Direito Público**. Vol. 20, n.84, Fl. 52, out/dez/87. Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p 86.

2.4 PODER DE POLÍCIA

2.4.1 CONCEITO

No Brasil o Direito Positivo definiu o que é poder de policia no art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de policia 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 de Poder Público, à tranqüilidade pública ou respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Na doutrina de D’Andrea FERREIRA constata-se que:

“O poder de policia nada mais é, que sob sua manifestação constitucional, que legislativa, ou administrativa, do que o conjunto de atribuições do Poder Público competente, para limitar, para disciplinar o exercício de poderes e faculdades que compõem o conteúdo dos vários direitos, tendo em vista esses vários interesses”¹⁶

Mas, como adverte Andrade de OLIVEIRA, *“o poder de policia, exercido pela policia administrativa, por sua própria natureza, isto é, como função ou segmento da Administração Pública, necessariamente atua sob a Constituição e a lei formal”*¹⁷

No mesmo sentido a lição de Lucia Valle FIGUEIREDO ao observar que: *“as restrições à liberdade só se estabelecem por lei e, de sua parte, cumpre à Administração agir sob a lei”*¹⁸

Outrora, a visão deste poder confinava-se na defesa da sociedade contra os excessos individuais. Atualmente, o alcance é outro, mais dilatado. O Estado possui um papel mais efetivo na promoção do bem estar social e estabelece normas limitadoras para alcançar este objetivo, que não se restringe à ordem pública, mas

¹⁶ FERREIRA, Sérgio D’ Andréa. “Limitações Administrativas à Propriedade”. Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 300, Fl. 15, out/dez/87.

¹⁷ OLIVEIRA, Fernando Andrade de. *Limitações Administrativas à Propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 230.

¹⁸ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina Urbanística da Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 5.

também à ordem econômica e social. A própria expressão poder de polícia vai cedendo terreno a outra, mais branda, ou seja, limitações administrativas.

Bem adequado a esta nova realidade encontra-se o conceito de Caio TÁCITO, para quem: *“o poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir em favor de interesses público adequado, direitos e liberdades individuais”*¹⁹

A constituição Federal, ao repartir as matérias que são da competência da União, dos Estados e Municípios, atribui-lhes o poder de legislar e, como consequência direta, o de fiscalizar. Assim, a exploração de serviços e atividades nucleares é atribuição da União Federal, nos termos do art. 21, inciso XXIII, da Lei Maior, a ela cabe legislar sobre tal assunto e proceder à fiscalização.

No entanto, existem temas que são do interesse comum da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios. É o caso do trânsito ou da saúde. O meio ambiente se inclui nesta categoria excepcional. Nos termos do art. 23, incisos III, VI e VII da Carta Magna, às referidas pessoas jurídicas de Direito Público cabe protegê-lo e combater a poluição em qualquer de suas formas. Em suma, o poder de fiscalizar em matéria ambiental é comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

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. Este é o pensamento de VEDEL E DEVOLVÉ²⁰

Vejamos uma hipótese prática existente no Brasil. O Estado reconhece, no art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna, o direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Ao direito fundamental do indivíduo ao trabalho contrapõe-se o do Estado em regulamentar o exercício das profissões. Ninguém surpreende tal fato, pois seria inadmissível, por exemplo, permitir o exercício de medicina a pessoa não habilitada.

¹⁹ TÁCITO, Caio. **“O Poder de Polícia e seus Limites.”** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, vol. 27, p. 08, jan/mar/52.

²⁰ VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. **Droit administratif.** Paris: Presses Universitaires de France. 1958, p. 1.071, Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente.** 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001.

Para efetivar a vedação, o Estado vale-se, inclusive, de poder de fiscalização, que é exercido através do Conselho Regionais de Medicina, autarquias federais.

Em questão de meio ambiente, como é natural, exerce-se tal poder. Na definição de Leme MACHADO:

“Poder de polícia ambiental é a atividade da administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção de mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes da concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorre poluição ou agressão à natureza”²¹

No exercício de tal mister, o Poder Público goza de atributos peculiares. São eles a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade.

2.4.2 DISCRICIONARIEDADE

A discricionariedade consiste no poder que tem o administrador de adotar tal ou qual solução, baseado em critérios de oportunidade e conveniência não definidos pelo legislador. Difere do ato vinculado, pois neste, a lei não deixa qualquer margem de operação ao administrador, estabelecendo como deve ser a conduta da autoridade diante de certos requisitos.

Em matéria ligada ao meio ambiente, pode ser dada noção de tal poder através da Lei 6.894/80, que cuida da inspeção e fiscalização de produção e do comércio de fertilizantes. Referido diploma legal, no seu art. 5º, prevê as espécies de sanções. Depois, no § 1º do apontado artigo, dispõe que a multa poderá ser aplicada isolada ou cumulativamente com outras penalidades. Portanto, a critério da autoridade administrativa, fica assegurada a imposição da multa sozinha ou acompanhada de outra sanção. Vale dizer, usando-se do poder discricionário, para adequar fato/reprimenda.

²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991, p. 192.

2.4.3 AUTO-EXECUTORIEDADE

A auto-executoriedade revela-se de grande importância em matéria que envolve o meio ambiente. Com efeito, muitas vezes o Poder Público, no exercício da fiscalização, depara-se com uma situação que exige a imediata suspensão da conduta lesiva.

Mas, tal atitude se justifica, apenas, nos casos extremos que coloquem em perigo a segurança ou a saúde pública. Eventuais excessos poderão ser obtidos pela via judicial, sujeitando a autoridade administrativa não só a tomar conduta diversa, como, ainda, a responder administrativa e criminalmente pela prática de abuso de autoridade, na forma da Lei 4.898/65.

Como a administração ambiental pode executar de ofício os atos necessários ao cumprimento de sua missão, não há que se fale em necessidade de mandato judicial para fazer cumprir os ou querer dar à ação administrativa e as cautelas do processo penal, a autoridade administrativa pode e deve agir nas situações que exijam imediata suspensão da conduta lesiva.

2.4.4 COERCIBILIDADE

No pertinente à coercibilidade, esta significa a possibilidade de a administração impor as medidas que vier a adotar, inclusive podendo valer-se de força pública, se necessário. Evidentemente, deverá haver correspondência entre o ato praticado pelo administrado e o uso da força por parte do Poder Público.

Imagine-se, em matéria ambiental, uma hipótese a justificar a execução pela própria administração. A Lei 7.661/88, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento de Custeio. Entre outras coisas, no seu art. 3º, inciso I, dá prioridade à conservação e proteção de manguezais. Estes, sabidamente, são imprescindíveis para a reprodução das espécies marinhas. Suponha-se que um comerciante destrua vegetação em zona de mangue e construa um estabelecimento destinado à venda de mercadorias. Lavrado o auto de infração e julgado procedente, nos termos do art. 6º, § 1º, poderá ser determinada a demolição da obra. Esta se fará pelo próprio Poder Executivo, sem

necessidade de recorrer ao Judiciário. Tem a administração o direito de executar a penalidade administrativa, aplicada com base na lei.

Outrossim, observe-se que, como já foi visto, a polícia ambiental pode ser executada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A autoridade ambiental pode requisitar força policial, sempre que necessário. O normal é que seja prevista a possibilidade, como feito em Pernambuco pela Lei 11.427/97, que trata da preservação das águas subterrâneas, conforme art. 26, parágrafo único. Mas como ensina GASPARINI, *“se inexistente a previsão legal e não se tratar de situação de emergência, caracterizada pela urgência de pronto atendimento, e, ainda assim, for necessária à adoção de tal ou qual medida, a Administração Pública deve valer-se do Judiciário”*²²

²² GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

CAPITULO 3 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

3.1 CONCEITO

Sanção, em termos gerais, é a pena imposta pela lei para punir o seu descumprimento ou as infrações consumadas contra ela. Sanções Administrativas, no dizer de Themístocles Cavalcanti, são “*atos da Administração necessários ao fiel cumprimento das leis e dos regulamentos*”.

Afirmam Gracia de ENTERRÍA e FERNANDEZ que:

“Por sanção administrativa entendemos aqui um mal aplicado pela Administração a um administrado como consequência de uma conduta ilegal. Esse mal (fim aflitivo da sanção) consistirá sempre na privação de um bem ou de um direito (revogação de um ato favorável, perda de uma expectativa ou de um direito, imposição de uma obrigação de pagamento ou de uma multa;...)”²³

Como é evidente, de nada adiantaria a previsão da existência de tipos de infrações administrativas, e a ação fiscalizadora, se não houvesse sanção para o descumprimento da norma. Como adverte SUNDFELD: “*A finalidade do ato sancionador ao infrator é sempre a de impor uma consequência desfavorável ao infrator, seja para castigá-lo, hipótese em que assume certo tom didático em relação a ele e terceiros, seja para permitir sua recuperação, seja para ressarcir o lesado do prejuízo que lhe foi causado pelo fato sancionado*”²⁴

3.2 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Entre a falta cometida pelo infrator e a sanção imposta pelo estado, deve haver uma relação de proporcionalidade, observando-se a gravidade da lesão, suas consequências, o dolo com que tenha agido o autor e as demais peculiaridades do caso.

²³ ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1991, p. 875. Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3ª Ed., Curitiba, Juruá. 2001

²⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. “A Defesa nas Sanções Administrativas”. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, n. 298, Fl. 100, abr/jun/87.

Não tem sentido, assim, para um fato de reduzida significância, impor uma reprimenda de extrema severidade que, por vezes, poderá Ter um efeito altamente nocivo.

Como nota Hely Lopes Meireles, *“a proporcionalidade entre a restrição imposta pela Administração e o benefício social que se tem em vista, sim, constitui requisito específico para validade do ato de policia, como também a correspondência entre a inflação cometida e a sanção aplicada, quando se tratar de medida preventiva”*²⁵

Ocorre que as leis administrativas, freqüentemente, não se preocupam em dispor sobre a observância deste princípio. Disto resulta, muitas vezes, que o administrador, por desconhecimento ou mesmo severidade exacerbada, impõe sanções totalmente descabidas. Já o Direito Penal fornece ao Juiz elementos para acomodar as circunstâncias do ilícito com pena a ser imposta. Um bom exemplo disto é o art. 71 do Código Penal, que trata do crime continuado. Quando a ação delituosa for uma mera continuação de atos, o juiz aplica a pena de uma só vez e, após, eleva-a de um sexto a dois terços. Assim se evita o excesso inadequado.

De resto, a realidade demonstra a existência de dois problemas com relação a este assunto. O primeiro consiste no exagero do legislador, por vezes, no impor as sanções cabíveis. O segundo fica por conta do administrador, muitas vezes aplicando a penalidade sem nenhuma consideração da realidade fática. Na falta de solução legislativa, o estudioso deve valer-se do princípio constitucional expressamente previsto no art. 5º, inciso XLVI, que dispõe:

“XLVI – A lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

a)...”

Muito embora o referido dispositivo se refira a pena imposta em função de crime, a verdade é que, por analogia, ele se aplica ao Direito Administrativo. E consiste na única forma de permitir um ajuste entre o fato e a sanção, assim se

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14 ed., São Paulo; Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 119.

evitando situações que causem perplexidade ao administrado, com indesejável descrédito no Poder Público.

Na opinião de Vladimir Passos de Freitas, *“a desproporcionalidade do ato administrativo importa em verdadeiro abuso de poder, conseqüentemente, é ele passível de ser anulado pelo Poder Judiciário.”*²⁶

O que não se permite ao Judiciário é substituir-se ao administrador e reduzir ou modificar a sanção imposta, pois isto significaria autêntica invasão de poderes. No entanto nada impede que ele venha a anular o ato que impôs a sanção descabida, restando ao Poder Executivo proferir outra decisão, levando em conta, desta feita, a necessidade da adequação fato/reprimenda.

3.3 ESPÉCIES DE SANÇÕES

As sanções administrativas, no âmbito federal, estão previstas, basicamente, na Lei 9.605, de 13 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a repressão derivada da conduta lesiva ao meio ambiente. As penalidades estão expressamente previstas no art. 72, que se divide em nada menos que oito parágrafos. Na essência, elas seguem o que já existia na legislação anterior, muito embora de forma esparsa.

Algumas observações precisam ser feitas. Pode haver sanção que não esteja na nova lei, mas sim, em algum texto especial. Os Estados e Municípios podem, em leis próprias, adotar as mesmas espécies de punições, adequadas as suas peculiaridades. As sanções serão analisadas a partir de cada espécie.

3.3.1 ADVERTÊNCIA

Pena mais branda é a advertência e está prevista no art. 72, inciso I da Lei 9.605/98. mas, desde logo deve ficar claro que é pena e por isso não deve ser confundida com uma mera recomendação. É dizer, a advertência para ser imposta

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14 ed., São Paulo; Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 119.

exige que seja dado ao infrator o direito a ampla defesa, na forma da lei. Seu papel é mais preventivo do que repressivo, ou seja, desestimular o infrator a persistir na prática lesiva ao meio ambiente.

Observa-se que o art. 72, § 2º, da Lei 9.605/98, estipula que a sanção de advertência pode ser aplicada, sem prejuízo das demais sanções. A previsão, evidentemente, destina-se a casos mais graves que se recomenda a imposição de dupla reprimenda.

3.3.2 MULTA SIMPLES

A multa é penalidade mais comum em qualquer tipo de infração administrativa. No dizer de Cirne Lima, *“é a pena administrativa por excelência.”*²⁷

Seus objetivos são o de punir o infrator, coagindo-o a não repetir a conduta ou reparar a lesão causada. Esta sanção, de forma excepcional, não goza de auto-executoriedade. Por tal razão sua cobrança deverá ser feita junto ao Poder Judiciário. Não pode ser confundida a multa de caráter administrativo com a multa de índole penal. Muito embora elas tenham natureza pecuniária, elas têm fundamento legal diverso. A multa penal, outrora, podia ser convertida em prisão. Atualmente, não. Se não for quitada, o caminho é a cobrança via execução fiscal (CP, art. 51). Ambas não podem ser executadas contra terceiros, face ao princípio de que a pena não pode passar da pena do delinqüente.

Na legislação sobre o meio ambiente, **a multa é a sanção mais utilizada**. Não se mostra necessário explicar cada lei que a prevê, porque isso sucede praticamente em todas. Apenas a título de exemplo, observa-se que ela se acha inserida na legislação nacional, desde a lei da política nacional do meio ambiente (Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 14 inciso I). atualmente ela esta prevista na Lei 9.605/98, art. 72, incisos II e III.

²⁷ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo; Ed. Revista dos Tribunais, 5 ed., 1980, p. 218.

Todavia, a nova legislação separou a multa em duas hipóteses, simples e diária. A multa simples pode ser imposta em qualquer infração cometida com negligência ou dolo, podendo ser convertida em serviços de preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente. Neste particular a sanção administrativa aproxima-se da sanção penal, visando acima de tudo restaurar o meio ambiente degradado.

O valor da multa está fixado no art. 75 da Lei 9.605/98, entre os limites de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). A fixação do valor deverá ser feita pela autoridade administrativa, tendo em vista os limites feitos na regulamentação da lei, ou seja, as quantias especificadas no Decreto 3.179, de 1999.

3.3.3 MULTA DIÁRIA

A multa diária será aplicada sempre que a infração se prolongar no tempo. É uma forma de dissuadir o infrator a continuar poluindo o ambiente. Por exemplo, se estiver lançando num rio. Seu objetivo, mais que punir, é o de induzir ao cumprimento de uma determinada ordem. Ela está regulada no art. 2º, § 5º, do Decreto 1.179/99, que diz: *“A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo, até a sua cessação ou regularização da situação mediante celebração, pelo infrator, de termo de compromisso de reparação de dano.”*

A redação da norma regulamentar faz supor que a celebração do compromisso dispensa o infrator de pagar a multa anteriormente imposta. Não é bem assim. O regulamento não pode reduzir o alcance da sanção utilizando forma não prevista em lei. Na verdade, a multa fica suspensa, aguardando o cumprimento da transação. Se o acordo não for cumprido a multa deverá ser cobrada. Este também é o entendimento de Flávio Dino de Castro e Costa ao ensinar que: *“caso o pacto não seja cumprido, a multa referente ao período em que aquele estava vigente deverá ser cobrada.”*²⁸

Merece referência também a quantia que deve ser fixada a multa diária. Não há na lei ou no seu regulamento qualquer indicativo. Em verdade, ela deve ser alta o

²⁸ COSTA, Flávio Dino de Castro e. **Crimes e Infrações Administrativas Ambientais**. Brasília. Ed. Brasília Jurídica, 2000, p. 349.

suficiente para desestimular o infrator a persistir na infração, mas não tão alta que se torne inviável o seu cumprimento. Por exemplo. Determinada indústria vem causando poluição atmosférica em níveis que resultam em danos à saúde humana. Tal conduta importa em multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Pois bem, a sanção diária estabelecida em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) provavelmente levará a infratora a assumir compromisso de cessar a transgressão. Evidentemente a dosagem da quantia depende sempre das peculiaridades do caso.

3.3.4 MULTA – DESTINO - CUMULATIVIDADE

Imposta a multa, poderá o infrator livrar-se do pagamento mediante a prática de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente (Lei 9.605/98, art. 72º, § 4º). Todavia, se ela for quitada, seu destino não será o ingresso simples como renda da União, mas sim, a reversão para o Fundo de proteção ambiental. Se for sanção imposta pelo IBAMA, a quantia reverterá para o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei .797/89, regulamentado pelo Decreto 3.524, de 26 de junho de 2000, art. 73), não deve ser confundido com o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, previsto para receber as indenizações oriundas das ações civis públicas (Medida Provisória 683, de 31 de outubro de 1994). Se a multa for aplicada pelo Ministério da Defesa (Marinha), hipótese de poluição de águas marinhas, a importância será encaminhada ao Fundo Naval, criado pelo Decreto 20.923, de 08 de fevereiro de 1932.

Em se tratando de Órgão Ambiental Estadual, a multa será direcionada ao fundo respectivo. Para tanto será necessário a existência de Lei estadual dispondo a respeito. No Paraná a Lei Estadual 10.066, de 10 de julho de 1992, no art 10, dispõe que o Instituto Ambiental do Paraná administrará o Fundo Estadual do Meio Ambiente. No âmbito municipal podem ser criados tais fundos. Todavia, não se tem notícias de que estejam sendo implantados.

A verdade é que as multas ambientais passaram a ter maior importância depois da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e de seu regulamento. Os valores passaram a ser significativos e elas se tornaram importantes fonte de receita. O fato, todavia, não

deve ser motivo de enriquecimento de cofres públicos. É dizer, as multas devem ter destino específico, qual seja a reparação do meio ambiente danificado. Em caso de omissão dos Estados e Municípios, seja por falta de lei ou por ausência de implementação dos Fundos Ambientais, cumpre ao Ministério Público e às Organizações não-Governamentais exercer severa vigilância quanto ao destino dos valores arrecadados, sustentando judicialmente, se necessário, a necessidade de eles se reverterem a favor do meio ambiente e não para as despesas comuns da administração.

A cumulatividade de sanções por parte de diferentes pessoas jurídicas é outro aspecto da maior relevância. O art. 76 da Lei 9.605, 12 de fevereiro de 1998 dispôs expressamente que o pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios, substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência. Em verdade dispositivo semelhante já existia no art. 14, inciso I da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1991, que dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. O que acontecia é que, antes da chamada Lei dos Crimes Ambientais, as multas eram insignificantes e, regra geral, nem eram cobradas. Agora, estipuladas em altos valores, evidentemente passaram a interessar aos administradores.

Pois bem, sendo comum o dano ambiental ter dimensão local e regional, poderá acontecer que uma pessoa jurídica se adiante a outra e imponha multa com valores menores. Ao infrator, pode interessar recolher a multa imposta, para ver-se livre de outra maior oriunda de órgão pertencente à outra esfera de poder.

Para Flávio Dino de Castro e Costa, o referido dispositivo é inconstitucional porque a competência para fiscalizar em matéria ambiental é da União, e *“a elisão de multa imposta por ente ou órgão federal, não pode prevalecer, por atingir parcela do poder de polícia titularizado pela União em virtude dos preceitos constitucionais referidos”*²⁹

Na opinião de Vladimir Passos de Freitas, não se pode negar às demais pessoas jurídicas (Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios) o direito de fiscalizar as infrações ambientais. Como consequência assiste-lhes o direito de impor sanções.

²⁹ COSTA, Flávio Dino de Castro e. **Crimes e Infrações Administrativas Ambientais**. Brasília. Ed. Brasília Jurídica, 2000, p. 353.

Mas, se o dano ultrapassa o fixado pelo órgão federal, nada impede que seja cobrada a diferença.

3.3.5 APREENSÃO

Apreensão administrativa é o ato pelo qual a autoridade competente, com base em dispositivo de lei, determina a tomada de bens e objetos de uso proibido. Esta sanção não era prevista na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ou seja a 6.938, de 1981. constava, contudo, no art. 5º da Lei 7.679, de 23 de novembro de 1988, ao dispor sobre a proibição da pesca em períodos de reprodução, com a possibilidade de apreensão do barco, pelo prazo de 15 dias.

Com a entrada em vigor da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a sanção volta a merecer análise. O art. 72, inciso IV, prevê a apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração.

Sendo apreensão uma pena forçoso é concluir que se trata de verdadeiro perdimento. É dizer, o legislador evitou a palavra perdimento para que não se suscitassem discussões sobre a constitucionalidade do dispositivo. Preferiu apreensão, mas no sentido de algo definitivo e não a medida provisória destinada a apurar as provas do ilícito.

O Decreto 3.179/99, ao regular a Lei 9.605/98, disciplinou a via própria de cada tipo de apreensão. Por exemplo, os animais da fauna silvestre serão liberados em seu *habitat*, entregues a entidades ambientais ou a fiel depositário, conforme art. 2º, inciso II. O problema surge quando o inciso VIII do referido artigo aborda a apreensão de veículos e embarcações usadas na prática de infração, dispondo que só serão liberadas mediante pagamento de multa, oferecimento de defesa ou impugnação, podendo ser confiados a fiel depositário.

A apreensão de veículos e embarcações usadas para cometimento de ilícitos administrativos ambiental é a mais eficiente forma de fazer cessar a atividade, seja porque dificulta a sua continuação, seja porque tais bens de regra são valiosos. No

entanto, a redação do regulamento suscita dúvidas sobre a reprimenda ter um caráter provisório, uma vez que admite sua liberação mediante certas condições.

Nas palavras do ilustre Juiz:

“Em verdade, a melhor interpretação é a de que o regulamento não extrapolou a lei, mas sim, buscou dar-lhe interpretação correta. Portanto, se o veículo foi instrumento da infração, hipótese expressamente prevista no art. 25, incisos I e IV da Lei 9.605, de 1998, a apreensão administrativa é verdadeiramente pena e o destino final será a venda do bem, se assim for decidido no processo administrativo, observado o devido processo legal.”³⁰

É, por exemplo, o caso de um veículo utilizado para transportar árvores derrubadas sem autorização e destinadas ao comércio. Já o mesmo não ocorrerá se o veículo não foi instrumento do ilícito, mas sim, utilizado incidentalmente. Por exemplo, o agente vai de barco a uma ilha e lá derruba imóvel tombado, sendo preso no retorno. Evidentemente, a embarcação não poderá ser declarada apreendida em definitivo, ou seja perdida, porque não foi instrumento do ilícito.

Finalmente observe-se que apreensão administrativa é independente da penal. A base legal é diversa e o destino do bem também. Assim, a liberação pelo Juízo Criminal não significa necessariamente a restituição pela autoridade administrativa, pois esta depende de ordem do Juízo Civil, da Fazenda pública, conforme a situação de fato.

3.3.6 DESTRUIÇÃO OU INUTILIZAÇÃO DE PRODUTO, SUSPENSÃO DE VENDA OU FABRICAÇÃO DE PRODUTO

A lei 9.605/98, separou em dois incisos as sanções de destruição ou inutilização e suspensão de venda ou fabricação do produto, certamente para facilitar a ação dos órgãos de fiscalização. No entanto, face a proximidade que elas guardam, serão cometidas em conjunto.

³⁰ FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p 102.

A apreensão, suspensão de vendas ou destruição de produtos estão previstas geralmente nas atividades de polícia sanitária e de saúde. Principalmente quando a gêneros perecíveis. Em matéria de meio ambiente a destruição de vegetais e alimentos já tinha previsão na Lei 7.802, de 11 de julho de 1989, que cuida do uso de agrotóxicos. Agora a Lei 9.605/98, nos incisos V e VI do art. 72, expressamente possibilita todas as providências necessárias para evitar o consumo de produtos nocivos ao meio ambiente ou à saúde. Abrange não apenas os que aqui forem produzidos mas também os oriundos do exterior.

3.3.7 EMBARGO DE OBRA OU ATIVIDADE

Trata-se de medida preventiva tomada pela autoridade administrativa, a fim de evitar a construção, reforma ou atividade feita sem a observância das normas ambientais que regem a matéria. O Direito Positivo previa esta sanção administrativa na Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que trata da criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico. Ela está consignada no art. 24, inciso III, para as hipóteses de destruição, desfiguração ou desvirtuamento das áreas referidas. Agora esta sanção administrativa esta também prevista na Lei 9.605/98, art. 72, inciso VII. E não se limita a obra, mas também a atividade. A nova redação teve por objetivo evitar dúvidas na interpretação. É dizer, não se embarga apenas a obra, mas ainda qualquer atividade com ela relacionada.

O embargo de obra é sanção mais preventiva do que repressiva. Por tal motivo ela se revela oportuna, pois, sabidamente, se a obra estiver concluída, a demolição é problemática e gera conseqüências paralelas. Sua aplicação dá-se principalmente em áreas protegidas por órgãos ligados ao patrimônio histórico e cultural.

A atividade pode ser qualquer ação feita sem atenção as normas ambientais que, no caso, não são apenas as da Lei 9.605/98 e de seu Regulamento, mas também as infralegais. Por exemplo, as portarias do IBAMA. Vejamos um exemplo. As atividades exercidas nas Unidades de Conservação são limitadas. Assim, há regramentos administrativos sobre a forma de visita horário, local, número de pessoas e o que mais for julgado importante pelos órgãos técnicos da entidade responsável.

Pois bem, infringir tais atos administrativos pode significar falta administrativa e resultar em embargo a atividade de quem organiza a visita, via de regra, empresa de turismo. Se o fato não for grave, o embargo pode ser temporário, por 15 ou 30 dias. Se a situação fática recomendar, a suspensão da atividade pode ser definitiva.

3.3.8 DEMOLIÇÃO DE OBRA

Demolir obra é derrubar as paredes, destruir, desfazer a construção. O Código Civil prevê, no art 1.312, a obrigação de demolir construções feitas contra as disposições legais. No âmbito administrativo, se dá o mesmo. Evidentemente, para que a administração possa tomar esta severa medida, é necessário que ela esteja prevista em lei, obedecendo ao princípio da legalidade.

Em matéria relacionada com o meio ambiente, é no Decreto Lei 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, que se encontrara bom modelo. O art. 18 do referido Decreto-lei proíbe construções nas proximidades de coisa tombada sem a autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. O objetivo é de todo evidente. Busca-se evitar que construções com estilos diferentes e alturas superiores acabem por tomar inexpressiva coisa de importância e, por isso mesmo, tombada. Pois bem, caso assim se preceda, terá o Poder Público o direito de determinar a demolição de obra irregular edificada, pois esta sanção administrativa está expressamente prevista no art. 18 citado. A sanção administrativa de demolição de obra está prevista, agora, na Lei 9.605, de 1998, art. 72, inciso VIII.

Surgirão, por vezes, dúvidas sobre a propriedade do imóvel. Não é raro o autuado afirmar que já comprou o imóvel construído, ou que detém apenas a posse e não o domínio. Em verdade, a construção irregular é do imóvel, e a infração acompanha a quem detém propriedade, inexistindo direito adquirido de quem o comprou em mantê-lo em situação irregular. Quem assume a posse de bem tombado assume, da mesma forma, todos os ônus decorrentes sobre o bem, inclusive a impossibilidade de ser objeto de comércio bem como as restrições impostas. Por outro lado, se o possuidor simplesmente foi o autor a obra, a ele se aplica a lei ambiental

como se proprietário fosse. Da mesma forma que ele tem o direito de ser mantido na posse (CC, art. 1.210), tem também a obrigação de, exercendo-a, cumprir a legislação administrativa.

3.3.9 SUSPENSÃO PARCIAL OU TOTAL DE ATIVIDADE

Esta sanção já era prevista no art. 14, inciso IV, da Lei 6.938, de 1981. agora faz parte do art. 72, inciso IX, da Lei 9.605/98, e no art. 2º, § 7º do Decreto 3.179/99, que a regulamentou. A diferença está em que antes a lei falava em suspensão das atividades e agora ela prevê a possibilidade de a suspensão ser parcial ou total. A distinção foi oportuna, porque agora a autoridade administrativa poderá sustar a penas as atividades poluentes de uma empresa, permitindo que ela continue atuando nos setores não poluentes. Inexiste prazo previsto para a suspensão. Logo, pressupõe-se que somente ao cessar as atividades nocivas ao meio ambiente é que a suspensão acabará.

3.3.10 SANÇÕES RESTRITIVAS DE DIREITOS

A Lei 9.605/98, colocou no art. 72, inciso XI, as restrições de direitos, de forma genérica, como sanções administrativas. Em última análise, elas constituem todas as formas que o Poder Público pode utilizar para induzir o infrator a cessar sua prática lesiva.

A primeira delas é a suspensão ou cancelamento do registro, licença ou autorização. Ela pressupõe a existência de um ato administrativo que permite ao particular o exercício de determinada atividade, a qual, sendo mal utilizada, pode ser suspensa ou cancelada. Por exemplo, a FEPAM, órgão ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, concede licença a certa indústria para explorar o setor coureiro. Constatado que ela está lançando dejetos a um rio ocasionando poluição das águas, faculta-se à autoridade ambiental sustar a licença e conseqüentemente as atividades da empresa. A suspensão deverá sempre ter prazo determinado. Já o cancelamento fica

reservado para casos extremos, inclusive pressupondo pena anterior mais branda, que serviria como agravante do ato praticado.

A segunda espécie de sanção restritiva é a de perda ou restrição de benefícios fiscais. Os benefícios são formas de estímulo ao desenvolvimento de regiões mais carentes, sendo possível isentar o contribuinte do pagamento de determinados tributos. O art. 176 do Código Tributário Nacional expressamente prevê tal possibilidade. A perda ou restrição de tais benefícios esta cominada na Lei 9.605, de 1998, art. 72, inciso XI, e a restrição fica reservada aos casos mais graves. Para ultimá-la será necessário decisão da autoridade administrativa ou financeira que a concedeu, cumprindo Resolução do CONAMA (Lei 6.938, de 1981, art. 14, § 3º).

Ressalta Vicente Gomes da Silva que estas duas sanções dos incisos I e II são as mais importantes, observando que:

“é enorme o número de empresas que trabalham com as atividades florestal, faunística e licenciatórias neste País, as quais, sem exceção, papara operar, são obrigadas a obter o registro no órgão ambienta. Portanto, a possibilidade de puni-las, com instrumentos administrativos, afastando-as da atividade, quando em operação irregular, não há dúvida que o dano ambiental estará sendo interrompido ou dificultado”³¹

Em seguida (inciso III), a lei prevê a perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito. Trata-se de sanção que já era previsto na Lei 6.938/81, e que se acha incluída como sanção restritiva de direitos na Lei 9.605/98, Art. 72, inciso XI e § 8º, inciso IV. É o caso de financiamento destinado a médias pequenas e microempresas, inclusive para reformas de equipamentos agrícolas. Regulado pela Resolução do Banco Central do Brasil de nº 657, de 17 de dezembro de 1980, estabelece regras para a aplicação dos recursos de forma vantajosa ao tomador do empréstimo. Por exemplo, o percentual da taxa de juros.

Aos infratores das leis ambientais permite-se que se imponha sanção administrativa, consistente em perda (forma mais grave) ou restrição (para casos mais

³¹ SILVA, Vicente Gomes da. **Comentários à Legislação ambiental**. Brasília. Ed. W.D. Ambiental, 1999, p. 86-87. Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p. 111.

simples) de participação em linhas de crédito em estabelecimento oficiais de crédito. Obviamente, esta penalidade não pode atingir os financiamentos da rede privada, porque a lei é restrita aos oficiais. A maneira da imposição, como visto no item anterior, é a prevista no ar. 14, § 3º (da Lei 6.938/81).

Finalmente, há a proibição de contratar com a administração pública pelo período de até tre ano. Trata-se de reprimenda de caráter econômico que visa a desestimular o infrator ambiental, proibindo-o de participar de contratos com o Poder Público. Cuida-se de dispositivo assemelhado ao previsto no art. 87. inciso IV, da Lei 8.666, de 1993.

Cabe à autoridade ambiental competente aplicar a sanção, e ela deve alcançar não apenas a pessoa jurídica envolvida na infração mas também as demais. Em outras palavras, se o infrator é punido por autoridade ambiental estadual, a proibição alcança contratos com a administração pública federal e municipal. É que todos os órgãos ambientais pertencem ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), nos termos da Lei 6.938/81, art. 6º. Ao Poder Público, sem distinção, cabe proteger o meio ambiente (CF, art. 225), fato que integra todos os interessados e não admite que as sanções sejam separadas em esferas das pessoas políticas. A situação aqui é diferente da prevista na lei de improbidade administrativa, razão pela qual a interpretação da lei deve ser diferente.

3.4 CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES

Há fatos ligados à concorrência da infração ambiental que a tornam mais reprovável. São as circunstâncias agravantes. Assemelham-se às previstas na legislação penal. Estas merecem do ilustre jurista Aníbal Bruno a observação de que, *“fixou o Código, para ponderação obrigatória, um certo número de circunstâncias reveladoras de particular culpabilidade do agente que aumentam a reprovabilidade que a ordem jurídica faz pesar sobre ele em razão do seu crime”*³²

³² BRUNO, Aníbal. **Direito Penal**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1967, t. 03, p. 111.

A legislação atinente ao meio ambiente, ao dispor sobre as agravantes, dá especial destaque à reincidência, ou seja, o agente pratica uma infração administrativa após ter sido condenado, anteriormente, por decisão administrativa irrecurável. É presumida maior periculosidade do infrator porque a condenação anterior não lhe serviu de advertência. Tal fato agrava a sua situação e origina maior rigor na fixação da reprimenda.

Podem ser lembrados os seguintes diplomas legais que prevêm esta espécie de agravante da sanção: Dec.-Lei 227, de 28 de fevereiro de 1967, que deu nova redação ao Código de Mineração, art. 64, § 1º; Lei 7.679, de 23 de novembro de 1988, que trata da proibição da pesca em período de reprodução, art. 7º; Lei 7.754, de 14 de abril de 1989, que estabelece medidas para a proteção de florestas existentes nas nascentes dos rios, art. 4º, parágrafo único.

Todavia, ainda que esta seja a causa mais comum a agravar as penalidades administrativas, outras podem ser citadas. Assim, no Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, que regulamentou as Leis 6.902 e 6.938, ambas de 1981, estão previstas as seguintes:

II- agravantes:

- a) reincidência específica;
- b) maior extensão da degradação ambiental;
- c) dolo, mesmo eventual;
- d) ocorrência de efeitos sobre a propriedade alheia;
- e) infração ocorrida na zona urbana;
- f) danos permanentes à saúde humana;
- g) atingir área sob proteção legal;
- h) emprego de métodos cruéis na morte ou captura de animais.

Interessante, da mesma forma, o dispositivo no art. 38 do referido Decreto, que prevê a possibilidade de infração continuada. Determina que a penalidade será aplicada diariamente até cessar a ação degradadora.

Agora, com a edição da Lei 9.605/98, as agravantes não recebem tratamento especial. Vale dizer, elas não foram previstas. De forma indireta, apenas a multa permite concluir que a pena será agravada em razão da conduta (art. 75). Antes da Lei 9.605, de 1998 o Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, que regulamentou as Leis

6.902 e 6.938, ambas de 1981, possuía expressa previsão a respeito. Agora certamente as agravantes e também as atenuantes da própria Lei 9.605/98, previstas nos artigos 14 e 15 para os ilícitos penais, acabarão sendo utilizadas na dosagem da sanção administrativa.

3.5 LEGISLAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Foram citadas as espécies de sanções elencadas na legislação federal. Isto porque os Estados e Municípios, de regra, adotam as normas federais. Todavia, nada impede que as referidas pessoas jurídicas possuam leis próprias, no âmbito de sua competência constitucional, fixando outras penalidades.

Vejam-se alguns exemplos. A Lei do Estado do Paraná de nº 6.513, de 18 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a proteção de recursos hídricos contra agentes poluidores, no seu art. 4º prevê a penalidade administrativa de interdição das instalações causadoras da poluição das águas. Já a Lei do Município de Curitiba de proteção ao meio ambiente, de nº 7.447, de 18 de abril de 1990, estabelece no art. 34 as espécies de sanções e, no inciso V, uma não prevista na legislação federal: suspensão de venda do produto.

3.6 EXTINÇÃO DAS SANÇÕES E DO PODER DE PUNIR

Extinguir significa apagar, cessar, terminar, estancar, findar ou acabar de existir. As sanções administrativas impõem ao infrator o cumprimento de uma obrigação de dar, de fazer ou de não fazer. Elas nascem em virtude da lei e se extinguem através de forma variadas.

A primeira maneira de extinção é o cumprimento. Assim, se o infrator foi condenado ao pagamento de uma multa, que é a penalidade administrativa mais comum em matéria de meio ambiente, o recolhimento de quantia devida faz cessar a obrigação.

A execução voluntária da decisão administrativa, da mesma forma, apaga a sanção. É o caso do infrator que, condenado à destruição de alimentos com resíduos de

agrotóxicos acima do permitido, na forma do art. 17, inciso VIII, da Lei 7.802, de 11 de julho de 1989, espontaneamente toma tal providência.

A execução forçada da decisão administrativa constitui outra espécie de extinção. Ela pode dar-se na hipótese de administração vir a condenar o infrator por infração ambiental, resistindo este ao cumprimento da ordem administrativa. Imagine-se, para tal situação, o exemplo do item anterior, referente a agrotóxicos, apenas com a diferença de não submeter-se o agente, voluntariamente, à decisão administrativa. Outro exemplo seria a demolição de obra construída irregularmente.

A transação, da mesma forma, pode ser causa de extinção de sanção. O assunto não pode ser visualizado tendo em vista o caráter público das normas que envolvem o meio ambiente. Cumpre observar que na forma do disposto no art. 225, inciso VII, § 2º da Constituição Federal, aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado. Isto bem demonstra a preocupação do constituinte com o assunto. Portanto, o objetivo do Poder Público é minimizar danos que venham a ser causados. Logo, muito mais importante do que impor uma multa é conseguir a recuperação do bem ambiental lesado. Assim sendo, nada mais normal do que admitir o acordo com o infrator, a fim de que ele dê solução ao problema causado.

A Lei 9.605/98, no art. 72, § 4º, admite que a multa simples seja convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. O referido dispositivo foi regulado pelo art 60 do Decreto 3.179, de 1999, que traça as regras para que se efetive eventual promessa de fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental, a simples promessa não extingue a obrigação, faz sim é suspende-la até que seja reparado o dano ambiental

Vejamos, agora, como é encadeada a prescrição no aspecto da responsabilidade administrativa de terceiros perante a administração pública. A prescrição é a perda da ação pela passagem do prazo para o seu ajuizamento. Difere da decadência, que é a perda do direito pelo não exercício no prazo estabelecido na lei.

A prescrição é instituto pouco tratado no âmbito da responsabilidade administrativa. Enquanto no Direito Civil, no Direito Penal e no Direito Tributário os prazos são estabelecidos na legislação, de forma clara, no Direito Administrativo para omissão generalizada. Abra-se exceção para a responsabilidade disciplinar do servidor

público federal, pois a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no art. 142, é explícita a respeito. Todavia, no presente estudo não é esse o aspecto que interessa, mas sim, o atinente à responsabilidade do administrado perante a administração e o prazo para que possam ser imposta as sanções administrativas por infrações às normas ambientais.

Se a penalidade já foi imposta pelo Estado e a execução não foi solucionada por ato voluntário do infrator condenado, na falta de prazo estabelecido na legislação ambiental, entende o professor Vladimir Passos de Freitas que, “*devem ser aplicados, analogicamente, os dispositivos do Código Tributário Nacional e do Código Civil.*”³³

Assim, se a sanção infringida foi a de multa, que é a mais comum, a prescrição se dará em 5 (cinco) anos, nos termos do art. 174 do Código Tributário. Para as outras sanções, entende o referido professor que se aplica o contido nos arts. 205 e 206 do Código Civil.

A analogia com o Código Penal não pode ser adotada, porque nem todas as infrações administrativas ao meio ambiente constituem ilícitos penais. Além disso, surgiriam situações de iniquidade, porque as penas criminais são muito variadas e com isto, da mesma maneira, ficariam diferentes os prazos de prescrição. Por exemplo, um caso de poluição sonora, que configura mera contravenção do art. 42 da Lei das Contravenções Penais, prescreveria em dois anos. Já um crime de poluição hídrica, que é crime previsto no art. 54, *caput*, da Lei 9.605/98, tem como pena máxima 4 anos de reclusão e, por isso, a prescrição dar-se-ia em 8 anos, na forma do art. 109, IV, do Código Penal.

Por outro lado, no que tange ao prazo do infrator para acionar o Estado contra a sanção que lhe foi imputada, prevalece a regra comum de 5 (cinco) anos, prevista no art. 206, § 5, inciso I, do Código Civil e no Decreto-lei 90.910/ 32.

³³ FREITAS, Vladimir Passos de. Direito administrativo e meio ambiente. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p. 116.

CAPÍTULO 4 DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 PROCESSO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Impõe-se, antes de mais nada, fazer distinção entre os termos processo e procedimento, de regra usados no mesmo sentido. Isto porque, como anota THEODORO JUNIOR, *“Processo e procedimento são conceitos diversos e que os processualista não confundem.”*³⁴

Para Lázaro Guimarães,

“o processo é vínculo entre partes e o juiz, ordenado para que se efetive a jurisdição. Alberto Xavier assinala a necessidade de se estabelecer um método, em que garantida a igualdade, a publicidade, a defesa, o contraditório, para emissão da vontade pelos órgãos públicos. Esse instrumento é o processo, que se forma, desenvolve e culmina mediante atos encadeados, interligados pelo escopo comum de atingir a atuação da vontade concreta da lei. A essa série de atos ordenados se denomina procedimento.”³⁵

De forma objetiva elucida BOTTALIO que, *“os processualistas, de modo uniforme, assentam a diferença entre processo e procedimento, na consideração de que aquele visa atender à função jurisdicional de composição de litígios, enquanto este se mostra apenas como sucessão ordenada de atos exteriores.”*³⁶

À vista de tal posicionamento, afirma Frederico Marques que, *“só por antonomásia fala-se em processo administrativo para designação de procedimentos formados em repartições públicas, no tocante a atividade diversas que ali realiza órgãos da Administração. Em tais casos, o que existe é apenas procedimento administrativo.”*³⁷

A designação de procedimento revela-se mais técnica e adequada. Além das ponderações dos processualistas em tal sentido, há que levar em conta, ainda, a

³⁴ THEODORO JUNIOR, Humberto. *Processo Cautelar*, 2 ed., São Paulo: LEUD, 1976, p. 26.

³⁵ GUIMARÃES, José Lázaro Alfredo. *Processo Civil: Teoria e Prática*, Salvador: Visão Gráfica e Editora, 1988, p. 95.

³⁶ BOTTALIO, Eduardo Domingos. *Procedimento Administrativo Tributário*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977, p. 51.

³⁷ MARQUES, José Frederico. *Manual de Processo Civil*. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 1975, vol. 1, p. 71.

distinção feita na Constituição Federal. Com efeito, no art. 22, inciso I, atribui-se como da competência privativa da União legislar sobre matéria processual. Já no art. 24, inciso XI, atribui-se competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual. Vale dizer, faz o constituinte a distinção, tal qual os processualistas civis.

4.1.1 AUTORIDADE ADMINISTRATIVA COMPETENTE;

O órgão de execução, em nível federal, em matéria de meio ambiente é o IBAMA. É expressa a lei neste sentido, como se vê no art. 6º, inciso IV, da Lei 6.938/81, com redação dada pela Lei 7.804/89. No entanto, isso não significa que todas as infrações administrativas em matéria ambiental devam ser apuradas pelo referido ente. Na verdade, a unificação procedida com a extinção do IBDF, SUDEPE e outros órgãos não centralizou, de forma absoluta, as questões na área de competência do IBAMA.

A este respeito, analisemos algumas hipóteses. A fiscalização e imposição de penalidade por lançamento de detritos ou óleo no mar é cometida à Marinha, nos termos do arts. 2º e 3º da Lei 5.357, de 17 de novembro de 1967. também à Marinha cumpre fiscalizar o cumprimento da Lei 7.542, de 26 de setembro de 1986, que dispõe sobre pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas de jurisdição nacional. As infrações ao Código de Mineração, Dec-lei 227/67, nos termos do art. 114 do Decreto 62.934, de 02 de julho de 1968, cabem ao Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM). A fiscalização do cumprimento da Lei 6.894/80, que regula o uso de fertilizantes, será feita pelo Ministério da Agricultura, nos termos do art. 2º do Decreto 86.955, de 18 de fevereiro de 1982.

Além dos exemplos mencionados na órbita federal, outro tanto se dá no âmbito dos Estados e Municípios. A diversidade de órgãos administrativos é grande, daí decorrente a dificuldade de identificar as competências, com graves repercussões práticas. No Paraná cabe ao Instituto Ambiental do Paraná – IAP, a fiscalização em matéria ambiental. Todavia, ainda que em escala reduzida, a Secretária da Agricultura

exerce tais funções no que toca ao uso de agrotóxicos (Lei Paranaense 7.827, de 29 de dezembro de 1983).

4.2 RITO PROCEDIMENTAL

Talvez inexistem, no Direito Positivo brasileiro, normas mais dispersas do que em matéria do meio ambiente. Deveras, pois tantas e tão diversificadas são as situações, que o interprete não raramente se vê com enorme dificuldade em apontar qual a legislação pertinente. Em matéria procedimental, a situação gera verdadeira perplexidade.

Inexiste no Brasil um Código Administrativo. Afirmam os que contrários à idéia, que o Direito Administrativo possui grande mobilidade e assim torna-se difícil estratificar-se a matéria em um Código. Alude-se, ainda, à grande quantidade de leis de modo a tornar um Código muito volumoso, à falta de amadurecimento desta disciplina que ainda é muito nova, ao desnível hierárquico entre as normas e, ainda, que não é possível codificar o Direito Público.

Com relação ao procedimento administrativo, a codificação tornaria mais fácil o entendimento, pois neste particular as normas são totalmente dispersas e atentam flagrantemente contra o princípio da segurança jurídica.

O procedimento, de regra, é estabelecido em decretos, portarias ou instruções normativas. Estes atos administrativos não podem, de forma alguma, dificultar o exercício do direito de defesa, porque, em tal hipótese, serão considerados inconstitucionais por ofensa ao art. 5º, inciso LV, da Lei Maior. Assim, por exemplo, não poderia ser admitido rito que impedisse o acusado de produzir provas ou que ficasse o exíguo prazo de 24 horas para a defesa. Mas abstraídos tais excessos, admite-se que o assunto seja regado por tais atos inferiores.

O problema surge quando se constata a existência de muitos e diferentes procedimentos. Com efeito, a falta de um só rito faz com que este varie conforme a infração cometida. Isto dificulta sobremaneira a atividade dos que se vêem envolvidos com atos na esfera administrativa.

No pertinente à administração federal, a maioria absoluta das infrações ambientais são apuradas pelo IBAMA, órgão executor de tal atividade. Não há, entretanto, exclusividade, pois cabe à Capitania dos Portos e Costas do Ministério da Defesa, vinculado a Marinha, apurar as práticas relacionadas com a poluição do mar. O rito do processo administrativo ficou mais claro com a vigência da Lei 9.605/98, o art. 72, disciplina que o infrator terá 20 dias para defesa ou impugnação e a autoridade ambiental 30 dias para decidir. Este rito vale para os autos de infração lavrados pelo IBAMA e pela Capitania dos Portos.

O recurso pode ser interposto para a autoridade superior do SISNAMA ou para a Diretoria de portos e Costas da Marinha, em 20 dias. Foi excluída a exigência de depósito para recorrer. Sendo a Lei omissa a respeito, não cabe à autoridade ambiental fazer a exigência e nem expedir portaria ou outro ato administrativo com tal tipo de exigência. Vale aqui lembrar que o art. 72, §§ 3º e 5º da Lei 9.605/98, disciplina a forma de fixação da multa. No Regulamento, Decreto 3.179, de 21 de setembro de 1999, permite no art. 60 que o infrator se obrigue a fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental e, cumprindo ele este compromisso, poderá ver reduzido o valor da multa em 90% do total, pois o fim principal não é o enriquecimento da administração e sim a recuperação do meio ambiente degradado.

No âmbito dos Estados Membros, cumpre averiguar se existem normas procedimentais próprias. Se existem, deverão ser cumpridas. Se inexistem, deverá o processo administrativo seguir o rito da Lei 9.605/98. O mesmo se aplica aos Municípios, podendo ter ritos próprios ou adotar o rito federal.

4.3 AUTUAÇÃO

O Estado exerce suas funções de polícia ambiental através de seus órgãos próprios. Estas, após a Lei maior de 1988, repartem-se, como já foi visto, entre União Federal, Estados, Distrito Federal e, ainda, os Municípios. Os múltiplos órgãos encarregados, hoje, de tais atribuições, têm o poder-dever de, tomando conhecimento da prática ilegal, iniciar procedimento administrativo destinado a impor uma sanção. O ato administrativo que se presta a tal fim denomina-se auto de infração.

Ensina FIDA que:

“auto de infração é a peça em que o agente fiscal descreve minuciosamente a infração cometida pelo contribuinte e que uma vez formalizada, será distinto para cada tributo, salvo se, quando mais de uma infração à legislação de um tributo decorrente do mesmo fato e a comprovação dos ilícitos depender dos mesmos elementos de convicção da falta, e alcançara todas as infrações e infratores, prevenindo, destarte, a jurisdição e prorroga a competência da autoridade que dela primeiro conhecer. Deve, pois, sob pena de nulidade, ser lavrado no local da infração ainda que por ai não seja estabelecido ou domiciliado o infrator, com menção do dia, da hora, a descrição do fato, a disposição legal infringida a penalidade aplicável, a determinação da exigência e a intimação para cumpri-la ou impugná-la no prazo de trinta dias e, finalmente, a assinatura do autuante e a indicação de seu cargo ou função e o número da matrícula”³⁸

O auto de infração, portanto, dá início ao procedimento administrativo destinado a apurar a violação da norma ambiental. De regra, é lavrado de ofício pela autoridade administrativa ou agente encarregado da fiscalização. Contudo, poderá basear-se em representação de terceiros ou mesmo de autoridade públicas, hipótese em que, antes de sua lavradura, far-se-á uma apuração previa.

Por vezes, a autoridade administrativa se verá diante de situação que exige providencias imediatas. Há apoio legal para a providencia extrema. De outra parte, está evidenciado o risco à saúde pública, a exigir pronta resposta do Poder público. À lavradura do auto de infração, seguir-se-á o termo de embargo, de tudo se dando ciência ao administrador para que possa exercer seu direito de defesa. O caso é de auto-executoriedade do ato administrativo, já mencionado anteriormente.

Maria Sylvia DI PIETRO, ao comentar a auto executoriedade dos atos administrativos, observa que ela é possível,

“quando se trata de medida urgente que, caso não tomada de imediato, possa ocasionar prejuízo maior para interesse público; isso acontece no âmbito também da policia administrativa, podendo-se citar, como exemplo, a demolição de prédio que

³⁸ FIDA, Orlando. **Prática e Jurispludencia da Execução Fiscal**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 1980, p. 5-6.

ameaça ruir, o internamento de pessoa com doença contagiosa, a dissolução da reunião que punha em risco a segurança de pessoas e coisas”³⁹

Ato contínuo, será proferida decisão na primeira instância administrativa. Quando a esta, deverá ser devidamente fundamentada pela autoridade administrativa. Ela poderá, todavia, reportar-se a parecer ou relatório nos autos, desde que qualquer destas peças faça análise do afirmado na defesa. Em suma, o imprescindível é que o julgador analise o invocado pelo acusado, propiciando a este saber por que suas alegações formam rejeitadas. Qualquer omissão em tal sentido significará infringência ao art. 5º, inciso LV, da Carta Magna.

Cumprido lembrar que a Lei 9.784, de 29.01.99, veio a estabelecer normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta. Conseqüentemente, na apuração dos fatos, a autoridade administrativa ambiental deverá observar tais dispositivos, uma vez que sua existência tem por objeto a proteção dos administrados. Evidentemente, eles não se aplicam aos processos administrativos no âmbito estadual ou municipal, exceto se em tais legislações houver previsão a respeito.

Finalmente, cabe lembrar a lição oportuna de Júnia SOUZA, ainda na vigência da Carta de 1969, quando diz que:

“é direito dos administrados saber o ‘porque’ do ato. É dever do agente público dizê-lo no momento de sua produção. A clareza é obrigação da qual não se pode furtar, pena de cercear o controle do ato pelo administrado (CF, art. 153, §§ 21 e 30). Daí a regra da motivação do ato como formalidade essencial.”⁴⁰

4.4 DEFESA PERANTE A ADMINISTRAÇÃO

O resguardo do Direito Positivo para o exercício da defesa perante a administração encontra-se, indubitavelmente, assinalado no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Trata-se da exigência do devido processo legal, destinado a

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 15ª ed. São Paulo, Atlas, 2003. p 194.

⁴⁰ SOUZA, Júnia Ferreira de. “**Forma e Formalidade do Ato Administrativo como Garantia do Administrado**”. Revista de Direito Público, São Paulo, vol 8, Fl. 162, jan/mar/87.

garantir a pessoa contra a ação arbitrária do Estado. Coloca-la sob o amparo e a proteção da lei. Como observa Melo Filho,

“Esse princípio tem origem histórica inscrita na Magna Carta (cp. 39).”⁴¹

Comentando os princípios de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte e o chamado “processo legal devido”, observa Cooley que:

“está forma é desde muito usada pelos escriptores juristas, e é empregada nas decisões judiciárias para significar que o processo andou com correção e ordem devidos, porque n’ele se observaram todas as garantias dos direitos individuais, que são applicaveis ao especial de que se trata. Neste sentido é synonyma de “lei da terra”, fórmula usada no famoso capitulo vinte e nove da Magna Carta,”⁴²

Alerta Pontes de Miranda de que se trata de Direito subjetivo à defesa e que,

*“dela nasce direito constitucional a defender-se ou a ter tido defesa; em consequência disso, é nulo o processo em que se não asseguram ao réu a defesa, ainda que tenha o juiz aplicado alguma “lei”. A lei que não obedece ao art. 5º, § 15, é inconstitucional, e, ainda em processo de **habeas corpus**, deve ser posta de parte.”⁴³*

Quando da vigência da Carta Constitucional de 1967 ou da Emenda n. 1 de 1969, discutia-se sobre o alcance desta garantia constitucional. A referencia à palavra acusados suscitava, de regra, interpretação restritiva. Vale dizer, apenas aos que imputa a pratica de delito é que se reconhecia a validade da norma constitucional. Bem por isso, ao comentar os parágrafos 11 e 20 do art. 153 da Emenda 1/69, ponderou Paulino Jaques: *“eis o que chamamos ‘garantias criminais’, por dizerem respeito à criminalidade.”⁴⁴*

As consequências de tal posicionamento estavam muito longe de ser meramente acadêmicas. Na verdade, atingiram diretamente o administrado. Vejamos um exemplo típico. Algumas leis permitiam a punição de servidor público pela chamada verdade sabida. Exemplo disto temos na Lei do Estado de São Paulo de nº 10.261, de 28 de

⁴¹ MELO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 341.

⁴² COOLEY, Thomas. *Princípios Gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 201. Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001 p 201.

⁴³ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com Emenda 1 de 1969*. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, vol 5, p. 233.

⁴⁴ JACQUES, Paulino. *A Constituição Explicada*. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 163.

outubro de 1968, Estatuto dos Servidores Públicos Civis. No art. 271 dispô-se que “No caso dos arts. 253 e 254, poder-se-á aplicar a pena pela verdade sabida, salvo se, pelas circunstâncias da falta, for conveniente instaurar-se sindicância ou processo”. O próprio parágrafo único daquele artigo conceituava a verdade sabida como sendo o conhecimento pessoal e direto da falta pela autoridade competente para aplicar a pena.

Sendo assim sempre que um servidor, cuja pena fosse as referidas, invocava em juízo o cerceamento de defesa, respondia o administrador que a norma constitucional destinava-se apenas aos processos criminais, tese esta, costumeiramente aceita pelo Judiciário.

Impõe-se salientar, todavia, que tal posicionamento não era unânime. Ainda sob a vigência da Carta de 1969, afirma Sergio Ferraz, Fazendo referencia ao principio da garantia do devido processo legal. *“diviso no próprio texto constitucional a certeza de que essas garantias se aplicam ao processo administrativo.”*⁴⁵

Com a edição da Constituição Federal de 1988, influenciada por situação política diversa das que a antecederam, foi bem claro o constituinte ao explicitar no art. 5º, inciso LV, processo judicial ou administrativo. Com tal redação afastou-se, de vez, qualquer discussão sobre o alcance do direito amplo ao exercício da defesa.

4.5 CONTROLE DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

4.5.1 CONTROLE PELO DO PODER JUDICIÁRIO

O regime constitucional brasileiro estabelece que nenhuma ameaça ou lesão a direito poderá ser subtraída do Poder Judiciário.⁴⁶ Esta norma constitucional, integrante do rol de direitos e garantias individuais, estabelece um amplo sistema de revisão judicial de todo e qualquer ato administrativo exarado por qualquer um dos

⁴⁵ FERRAZ, Sérgio. “Instrumentos de Defesa Administrativa.” *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 165, Fl. 14, jul/set/86. Aput: FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001.

⁴⁶ Constituição Federal, art. 49, XIV.

diversos níveis em que se encontre organizado o Estado brasileiro. Este é um fator fundamental para que o Poder Judiciário, de fato, passe a desempenhar um papel importante no Sistema Nacional do Meio Ambiente. Será através do Judiciário que, basicamente, os direitos de cidadania poderão ser exercidos. O controle popular da administração Pública exercido através do Poder Judiciário é um dos mais eficientes.

4.5.2 **CONTROLE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

As atribuições do Ministério Público em matéria de proteção ao meio ambiente datam de longo tempo. A Lei nº 6.938/81, desde a sua primeira versão, já determina competir ao Ministério Público promover a responsabilização daqueles que fossem responsáveis por danos ambientais. Posteriormente, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, veio atribuir funções a serem desempenhadas pelo Ministério Público na proteção de todo e qualquer interesse difuso. Tanto a Lei nº 7.347/85 como diversos outros diplomas legais têm atribuído ao MP funções extra-judiciais. Tais funções implicam que o *parquet* é dotado de legitimidade para celebrar transações e termos de compromisso com agentes degradadores do meio ambiente, de modo a que os mesmos se enquadrem em condutas ambientalmente sadias.

CONCLUSÕES

1. A prevenção é, sem dúvida, a solução que melhor se aplica a qualquer tipo de problema, qualquer que seja o assunto em tela. No que se refere a danos ambientais, essa observação ganha contornos ainda de maior importância, haja vista as dificuldades para atingir-se uma reparação integral dos eventuais danos.

2. A observação sobre a suscetibilidade limitada dos danos causados ao meio. O princípio da precaução, em sua aplicação, tem como um dos itens mais importantes o estudo prévio de impacto ambiental, cujo valor é inegável quando executado corretamente e com isenção.

3. O estudo prévio de impacto ambiental, como exemplo do reconhecimento legal da necessidade de antever conseqüências, tem previsão na Constituição Federal, cujo artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, preceitua como obrigação do Poder Público: As verificações e análises do estudo terminam por um juízo de valor, ou seja, uma avaliação favorável ou desfavorável ao projeto. Ressalta a doutrina que não se admite um estudo de impacto ambiental que se abstenha de emitir a avaliação do projeto verificado.

4. No âmbito do Direito Ambiental, o princípio da prevenção dos danos, ou da precaução, pode ser considerado como um pilar básico para as ações que procuram tutelar o meio ambiente. Assim, deve-se buscar sempre o máximo de conscientização entre os integrantes da sociedade para alcançar-se a efetiva adoção das medidas preventivas legais e, também das não previstas em lei, como as que podem ser implementadas pela população em si, sendo também relacionadas às mencionadas na abordagem da questão da educação, com o fim de, inclusive, conduzir a uma eficaz participação popular.

5. As ponderações contidas no presente estudo, fundadas em pesquisas bibliográficas, no ordenamento jurídico e no Direito Comparado, fruto reflexões e ensinamentos dos eminentes juristas citados, permitem chegar às seguintes conclusões:

6. Atualmente desenvolve-se no Brasil uma consciência sobre a necessidade de manter um meio ambiente sadio, havendo uma crescente participação da sociedade e divulgação de tais idéias.

7. Nesta noção a respeito do bem jurídico meio ambiente, possui o Direito Positivo papel relevante a desempenhar. Certamente as soluções não serão fruto, apenas da legislação. Mas ela, sem dúvida, tem papel de destaque. Neste ponto o legislador brasileiro desempenha importante papel, no sentido de proteger o bem jurídico “Meio Ambiente”.

8. A atividade da administração Pública, ao lado do cidadão, é de grande relevância. Atuando de forma preventiva, fiscalizando, punindo, o Estado exerce papel decisivo na preservação de um ambiente saudável.

9. O Direito Administrativo, face à atuação do Estado, tem sido fonte de consulta para solução de inúmeros litígios que se instauram entre o Poder Público e os administrados. Disto se segue que sua importância, nas questões ambientais, adquire realce significativo, quiçá o mais importante em todos os ramos do Direito que se envolvem com tal matéria. Pois do processo administrativo competente se extrai a punição administrativa ao caso concreto, grifos nosso.

10. Em termos de Direito Positivo, possui o Brasil uma Constituição Federal que aborda a questão ambiental com rara propriedade. No entanto, pairam sérias dúvidas sobre a competência legislativa da União, Estados e Municípios, dúvidas estas que com o tempo deverão ser dirimidas por nossos Tribunais.

11. A fiscalização por infrações administrativas ao meio ambiente é exercida pela União, Estados, incluindo o Distrito Federal, e Municípios, havendo sérios problemas em razão da inexistência de um Código do Meio Ambiente ou uma Consolidação das Normas Ambientais. A existência de inúmeras leis e atos administrativos dificulta a ação do Poder Público e a compreensão das normas vigentes por parte da sociedade.

12. Não há como definir a posição do Poder Judiciário do Brasil frente a tal tipo de ilícito. A grande quantidade de Tribunais e a inexistência de fontes estatísticas par consultas dificulta uma conclusão definitiva. No entanto, nota-se pelos precedentes localizados nas revistas de jurisprudência, que existe preocupação crescente com o assunto.

13. O administrado possui amplos poderes para a defesa de seus direitos e os da sociedade, uma vez que o meio ambiente é bem comum do povo, seja na esfera

administrativa, seja na esfera judicial. Para o ingresso em Juízo a Constituição Federal aumentou o elenco de meios e ações colocando à disposição dos interessados.

14. As sanções administrativas são de grande importância para o Estado fiscalizar e preservar o meio ambiente. Estas sanções são instrumento relevante na preservação e na repressão aos danos ambientais, sejam eles causados por pessoa física ou jurídica. A eficácia destas sanções aumentou em muito com a edição da lei 9.605/98, a chamada lei dos crimes ambientais, pois as multas passaram a ser de valores altos, podendo serem aplicadas como multa simples ou ainda diariamente, até que o dano cessasse.

15. A auto-executoriedade e a coercibilidade conjugados com o poder de polícia do Estado, podem impor ao infrator a sanção de imediato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CORREA**, Elizeu de Moraes; **FACHIN**, Luiz Edson. Revista do Direito Agrário e Meio Ambiente. Anual, Curitiba: Instituto de Terras, Cartografia e Florestas.
- COSTA NETO**, Nicolau Dino de Castro e; **BELLO FILHO**, Ney de Barros; **COSTA**, Flávio Dino de Castro e. Crimes e Infrações Ambientais: Comentários à Lei 9.605/98, 2ª Ed, Brasília, Brasília Jurídica, 2001.
- MEIRELLES**, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14ª Ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.
- LAPOIX**, L. **Uma Política Nacional do Meio Ambiente**. In: Enciclopédia de Ecologia. São Paulo: EPU/EDUSP, 1979.
- FREITAS**, Vladimir Passos de. Direito administrativo e meio ambiente. 3ª Ed., Curitiba, Juruá, 2001.
- DE PLÁCIDO E SILVA**. Vocabulo Juridico. 2. Ed., rio de Janeiro: Forence, 1967, vol. 2.
- OLIVEIRA**, Regisa Fernandes de. **Infrações e Sanções Administrativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985.
- MELLO**, Celso Antonio Bandeira de. Ato Administrativo e Direito dos Administrados. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.
- CLÈVE**, Clèmerson Merlin. As Medidas Provisórias e a Constituição Federal/88. Curitiba: Juruá ditora, 1991,
- SILVA**, Almiro de Couto e. “Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo.” **Revista de Direito Público**. Vol. 20, n.84, out/dez/87.
- FERREIRA**, Sérgio D’ Andréa. “Limitações Administrativas à Propriedade”. Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 300, out/dez/87.
- OLIVEIRA**, Fernando Andrade de. **Limitações Administrativas à Propriedade**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- FIGUEIREDO**, Lúcia Valle. **Disciplina Urbanística da Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- TÁCITO**, Caio. “O Poder de Policia e seus Limites.” Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, vol. 27, jan/mar/52.
- MACHADO**, Paulo Affonso Leme. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.
- GASPARINI**, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- ENTERRIA**, Eduardo Garcia de; **FERNÁNDEZ**, Tomás Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1991.
- LIMA**, Ruy Cime. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo; Ed. Revista dos Tribunais, 5 ed., 1980.
- COSTA**, Flávio Dino de Castro e. **Crimes e Infrações Administrativas Ambientais**. Brasília. Ed. Brasília Jurídica, 2000.
- SILVA**, Vicente Gomes da. **Comentários à Legislação ambiental**. Brasília. Ed. W.D. Ambiental, 1999.
- BRUNO**, Aníbal. **Direito Penal**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1967, t. 03.

- THEODORO JUNIOR**, Humberto. **Processo Cautelar**, 2 ed., São Paulo: LEUD, 1976.
- GUIMARÃES**, José Lázaro Alfredo. **Processo Civil: Teoria e Prática**, Salvador: Visão Gráfica e Editora, 1988.
- BOTTALIO**, Eduardo Domingos. **Procedimento Administrativo Tributário**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977, p. 51.
- MARQUES**, José Frederico. **Manual de Processo Civil**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 1975, vol. 1.
- FIDA**, Orlando. **Prática e Jurisprudência da Execução Fiscal**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 1980.
- DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 15ª ed. São Paulo, Atlas, 2003.
- SOUZA**, Júnia Ferreira de. “**Forma e Formalidade do Ato Administrativo como Garantia do Administrado**”. Revista de Direito Público, São Paulo, vol 8, jan/mar/87.
- MELO FILHO**, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 1984.
- MIRANDA**, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com Emenda 1 de 1969**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, vol 5.
- JACQUES**, Paulino. **A Constituição Explicada**. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- BRASIL** – Constituição (1988) I. Pinto, Antonio Luiz de Toledo. II. Windt, Márcia Cristina Vaz dos Santos. III. Título. IV. Série.