

VLADIMIR PASSOS DE FREITAS

# DIREITO ADMINISTRATIVO E MEIO AMBIENTE

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Curitiba  
1991

VLADIMIR PASSOS DE FREITAS

**DIREITO ADMINISTRATIVO E MEIO AMBIENTE**

Dissertação aprovada como requisito parcial  
para obtenção do grau de **Mestre** no Curso  
de Pós-Graduação em **Direito**, pela Comissão  
formada pelos Professores:

Orientador: Professor LUIZ FERNANDO COELHO  
UFPR

Professor MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO  
UFPR

Professor TOSHIO MUKAI  
USP

Curitiba, 10 de agosto de 1992.

## CAPÍTULO I

### INTRODUÇÃO

#### 1.1 *Direito*

A palavra direito não se presta a uma fácil definição, pois pode ser usada em diversos sentidos. A divergência ressaltada na medida em que a análise parta de juristas, filósofos ou sociólogos. Muitas são as escolas existentes, cada qual com teoria particular sobre o assunto.

Para RADBRUCH, pode ser definido como um "complexo de normas gerais, visando a vida de relação que é a vida dos homens em comum"<sup>1</sup>. Observa Hermes LIMA<sup>2</sup> que "a sociedade humana é o meio em que o direito surge e desenvolve-se. Direito é realidade da vida social e não da natureza física ou do mero psiquismo dos seres humanos. Direito não haveria sem sociedade"<sup>2</sup>.

A análise da palavra direito é feita sob vários aspectos por COELHO, ou seja, como instituição, construção social, dialética social e crítica social, ressaltando que "o significado comum do termo equivale à idéia de direito-norma, e corresponde ao que se chama direito positivo, direito obje-

<sup>1</sup>RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. 6. ed. Coimbra : Armênio Armado Ed., 1979. p. 93.

<sup>2</sup>LIMA, Hermes. *Introdução à ciência do Direito*. 19. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1970. p. 7.

tivo, ordem jurídica e ordenamento jurídico; outra acepção corrente é a equivalente a direito-faculdade, isto é, direito subjetivo; em outro sentido o termo equivale a direito natural"<sup>3</sup>.

Já para REALE, "direito significa, por conseguinte, tanto o ordenamento jurídico, ou seja, o sistema de normas ou regras jurídicas que traça aos homens determinadas formas de comportamento, conferindo-lhes possibilidades de agir, como o tipo de ciência que o estuda, a Ciência do Direito ou Jurisprudência"<sup>4</sup>.

## 1.2 *Direito Administrativo*

No dizer de PRATES DA FONSECA, o "direito administrativo é a disciplina jurídica reguladora da atividade do Estado, exceto no que se refere aos atos legislativos e jurisdicionais, à instituição de órgãos essenciais à estrutura do regime, e à forma necessária à atividade destes órgãos"<sup>5</sup>.

A matéria desenvolveu-se a partir da Revolução Francesa. Dela não se cogitava no Império Romano, onde se dava ênfase ao Direito Privado. As normas reguladoras da vida do

<sup>3</sup>COELHO, Luiz Fernando. *Teoria Crítica do Direito*. Curitiba: Livros HDV, 1987. p. 177.

<sup>4</sup>REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 62.

<sup>5</sup>PRATES DA FONSECA, Tito. *Lições de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943. p. 29.

cidadão diante da cidade, ou a forma do pagamento dos tributos, eram insuficientes para dar-lhe maior realce. Da mesma forma, na Idade Média, onde as relações entre o senhor feudal e os vassallos não abriam espaço à sua prática.

O surgimento do Direito Administrativo deu-se mesmo no século XIX, sendo de notar que, ao início, era tido pela Escola Francesa como a simples legislação existente sobre Direito Público. Confundindo-se, então, com a Ciência da Administração, dela acabou por separar-se. Ressaltando a divergência, observa MASAGÃO que "o Direito Administrativo é o conjunto dos princípios que regulam a atividade jurídica do Estado, exceto a judiciária, e a instituição dos meios e órgãos de sua ação em geral"<sup>6</sup>. Já "A Ciência da Administração é o conjunto dos princípios que regulam a atividade social positiva e direta do Estado".

Nos dias atuais, assume a matéria relevância ímpar. A constante intervenção do Estado nas atividades privadas, por mais que se pregue a adoção do liberalismo, é uma necessidade resultante da complexidade da vida moderna. Neste passo, pouco importa o regime político adotado, eis que a presença do Estado é marcante nos mais diversos sistemas de governo. Resultado direto de tal atividade é o crescimento do Direito Administrativo, ora limitando a ação do Estado, de forma a garantir a liberdade e privacidade do cidadão, ora inibindo a conduta deste, frente a interesses sociais que se revelam superiores.

<sup>6</sup>MASAGÃO, Mário. Curso de Direito Administrativo. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1974. p. 21.

### 1.3 Meio Ambiente

A expressão meio ambiente, adotada no Brasil, é criticada pelos estudiosos, porque meio e ambiente, no sentido enfocado, significam a mesma coisa. Logo, tal emprego importaria em redundância. Na Itália e em Portugal usa-se, apenas, a palavra ambiente. O termo francês equivalente é "milieu"; o alemão é "unwelt"; o inglês, "environment".<sup>7</sup> Na Espanha e países da chamada América espanhola usa-se a expressão "entorno". Empregaremos a expressão meio ambiente, apesar das divergências, por ser de uso consagrado no nosso país.

Quando se fala em meio ambiente vem-nos à mente, de imediato, a ecologia. Na lição de LAGO e PÁDUA:

Em 1866, o biólogo alemão Hernest Haeckel, em sua obra *Morfologia Geral dos Organismos*, propôs a criação de uma nova e modesta disciplina científica, ligada ao campo da biologia, que teria por função estudar as relações entre as espécies animais e o seu ambiente orgânico e inorgânico. Para denominá-la, ele utilizou a palavra grega oikos (casa) e cunhou o termo "ecologia" (ciência da casa).<sup>8</sup>

Como observa LEWINSOHN, a ecologia "aparece, portanto, como um campo da Biologia, interligando-se com vários outros campos desta ciência que a antecederam historicamente;

<sup>7</sup>DICIONÁRIO de Ecologia. Tradução por Maria Luiz Corrêa. São Paulo : Melhoramentos, 1979. (Original alemão. Freiburg im Breisgau).

<sup>8</sup>LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. *O Que é Ecologia*. 7. ed. São Paulo : Brasiliense, 1988. p. 7.

mas, em função da diversidade de fatores abióticos que se integram nesta abordagem, desde sua origem a Ecologia envolve-se intimamente com outras ciências, notadamente a Geologia, Pedologia (estudo dos solos), Climatologia e Geografia..."<sup>9</sup>.

A ecologia, nos últimos tempos, tornou-se alvo de atenções gerais. Os partidos políticos passaram a preocupar-se com seus efeitos e a incluir sua defesa como base de seus programas. Grupos ambientalistas passaram a defendê-la, por vezes com exagero cinematográfico. Outros, em extremo oposto da mesma forma condenável, passaram a considerá-la como a razão de todos os problemas e a pregar reação total contra os seus defensores. Empresários, conscientes da importância do assunto, iniciaram debates a respeito e, inclusive, estudos para conciliar o desenvolvimento e o equilíbrio ecológico.

Em assunto tão polêmico e pouco conhecido ainda da maioria das pessoas, é preciso encontrar o meio termo, o equilíbrio. São precisas as palavras do ambientalista português PESSOA, quando afirma:

Já escrevi noutra ocasião que ter uma convicção nos insofismáveis postulados da Ecologia, ser ecologista, não é apenas ser contra aquilo a que se chama Progresso, não é apenas ser anti-qualquer coisa ou anti-tudo ou porque está na moda, não é apenas ser por certas manifestações com o seu quê de folclore (que também é, aliás, importante); ser ecologista é sobretudo acreditar que a vida pode ser melhor se as

<sup>9</sup>LEWINSOHN, Thomas Michael. Ecologia : Questões Ambientais e Normas. Justitia, São Paulo, v. 113, p. 97, abr./jun. 1981.

mentalidades mudarem e tiverem em consideração os ensinamentos que a velha Terra e o ainda velho Universo não cessam de nos transmitir.<sup>10</sup>

Ou, como pondera ODUM, "no futuro, a sobrevivência depende de encontrar um equilíbrio entre o homem e a natureza, num mundo de recursos limitados. Isso não significa que o homem deva voltar à natureza, significa porém que será preciso voltar a algumas das coisas boas, sensatas e antiquadas..."<sup>11</sup>.

Feitas estas breves ponderações sobre a Ecologia, a matéria central no estudo do meio ambiente, vejamos como este é analisado. No Brasil a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no seu art. 3º, inc. I, formula o seguinte conceito: "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas".

O acatado administrativista italiano GIANNINI, abordando o conteúdo da expressão ambiente, aponta as belezas naturais, os centros históricos, os parques naturais, as reservas, as florestas; a prevenção e repressão das atividades que degradam o solo e poluem o ar, as águas; o ambiente a que se faz referência nas normas de estudos urbanísticos (tráfego, trabalho, serviços, etc.).<sup>12</sup>

Para POSTIGLIONE, o direito a um ambiente sadio faz

<sup>10</sup>PESSOA, Fernando. *Ecologia e Território*. Porto : Edições Afrontamento, 1985. p. 73.

<sup>11</sup>ODUM, Eugene P. *Fundamentos da Ecologia*. 4. ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1988. p. 703.

<sup>12</sup>GIANNINI, Massimo Severo. *La Nozione di Ambiente e l'Intervento degli Organismi Internazionali*. In: *DIRITTO e Ambiente*. Padova : Ed. Cedam, 1984. Parte I, p. 37.

parte dos direitos da personalidade, tal como à integridade física, ao nome, à honra, à paternidade e à privacidade. Observa o Conselheiro da Corte de Cassação da Itália que "o direito-ambiente, sendo inerente como atributo pessoal da pessoa humana, nasceria com cada homem e se extinguiria apenas com a sua morte"<sup>13</sup>.

Tal enfoque passou a ter aceitação geral após a histórica Assembléia Geral das Nações Unidas, em Estocolmo, no ano de 1972. Nela se estabeleceu como primeiro princípio, como lembra PRIEUR, que "o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias, em um meio ambiente no qual a qualidade lhe permita viver na dignidade e bem-estar. Ele tem o dever solene de proteger e de melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras"<sup>14</sup>.

Hoje, praticamente, todas as nações, independentemente do regime político, dão prioridade ao assunto. Em minucioso levantamento das normas jurídicas ambientais na legislação internacional, ROCCA e CRIVELLARI dividem os países em grupos que intitulam de: Europeu, Americano, Asiático, Africano e Oceânico.<sup>15</sup> De resto, revela-se cada vez mais evidente que o problema ambiental não pode ser solucionado a partir de medidas isoladas, mas apenas da ação conjunta das nações. Afinal, os efeitos danosos se fazem sentir, cos-

<sup>13</sup>POSTIGLIONE, Amedeo. *Il Diritto all Ambiente*. Napoli : Jovene Editore, 1982. p. 8.

<sup>14</sup>PRIEUR, Michel. *Droit de l'Environnement*. Paris : Ed. Dalloz, 1984. p. 185.

<sup>15</sup>ROCCA, Ival; CRIVELLARI, Carlos. *Responsabilidad civil por la contaminación ambiental*. Buenos Aires : bias Editora, 1983. p. 68-81.

tumeiramente, nos países mais próximos. Portanto, as regras do Direito de Vizinhança do Código Civil tendem a espraiaresse pelas nações confinantes. Isto resulta numa nova realidade que diminui as distâncias, amplia a dependência recíproca e impossibilita aos povos viver isoladamente.

#### *1.4 Direito Administrativo e Direito Ambiental*

O Direito Ambiental foi definido no Brasil, em caráter pioneiro no ano de 1975, por Luiz Fernando COELHO, como sendo "um sistema de normas jurídicas que, estabelecendo limitações ao direito de propriedade e ao direito de exploração econômica dos recursos da natureza, objetivam a preservação do meio ambiente com vistas à melhor qualidade da vida humana" <sup>16</sup>.

Tal denominação acabou por preponderar no Brasil, sobrepondo-se a outras, como Direito Ecológico, ou mesmo à posição de alguns que negam sua própria existência, pois seus princípios não estariam suficientemente sedimentados. Consagrada, atualmente, a expressão Direito Ambiental, pode-se afirmar que ele se caracteriza por ser multidisciplinar e pela complexidade de que se reveste. Com efeito, o estudioso não poderá orientar suas pesquisas por este ou aquele ramo do Direito, pois a matéria abrange necessariamente análises variadas.

<sup>16</sup>COELHO, Luiz Fernando. *Aspectos Jurídicos da Proteção Ambiental*. Curitiba : Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, Delegacia do Estado no Paraná, 1975. p. 5.

De fato, do ponto de vista jurídico será imprescindível o estudo do Direito Internacional Público, onde os Tratados e Convenções internacionais assumem especial relevância. Da mesma forma revela-se indispensável o estudo do Direito Constitucional, hoje fonte da matéria em diversos países, entre eles o Brasil; do Direito Penal, com previsão de crimes e contravenções para as condutas mais graves; do Direito Civil, com as suas implicações sobre o estudo da propriedade, posse, águas, florestas, fauna e outros assuntos; do Processo Civil a regular as ações; do Direito do Trabalho no que tange às condições de insalubridade e exigências de higiene na prestação do trabalho subordinado; enfim, as normas protetoras do meio ambiente permeiam todos os ramos do Direito Positivo.

Todavia, os estudos não podem limitar-se aos aspectos de Direito escrito. A seriedade da pesquisa obriga a incursões em matérias outras, como a Biologia, Engenharia Florestal, Geografia, Botânica, Economia e Silvicultura. Com efeito, as normas legais envolvem a mais ampla e variada gama de conhecimentos e sem estes o intérprete não terá como compreendê-las.

Omitimos, contudo, por seu realce especial, o Direito Administrativo do rol de matérias necessárias ao estudo do Direito Ambiental. A falta de menção foi proposital, porque este ramo do Direito possui relevância ímpar e por isso deve ser mencionado separadamente.

A Constituição Federal, ao dispor sobre o assunto, atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado. É a regra

do art. 225, "caput". O que se desejou foi chamar à responsabilidade não só o Estado, como também os cidadãos. Se é verdade que o ideal é que a coletividade tenha noção de seu relevante papel em tal atividade, verdade é, também, que nem todos possuem consciência da importância da questão. Disto resulta que, na realidade, ao Poder Público é que cabe o papel principal na tutela do ambiente sadio. De sua ação adequada e responsável deverá resultar, inclusive, efeito pedagógico ao atuar no sentido do fortalecimento da consciência ecológica do povo.

Ora, para alcançar tal desiderato o Estado vale-se das normas constitucionais e infraconstitucionais. Quanto às últimas, estabelece, através da lei e de regras que a complementam, a conduta dos que se relacionam com o meio ambiente. Aos infratores, independentemente das sanções civis e penais, impõe punições administrativas. Esta relação jurídica que se estabelece entre o Estado e o cidadão é regrada pelo Direito Administrativo. Daí poder dizer-se que no trato do chamado Direito Ambiental, é o Direito Administrativo que se reveste da maior parcela de importância, tantas são as situações por ele reguladas.

Ressalte-se, por derradeiro, que face ao contido no art. 23, inciso VI, da Carta Magna, a competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas é comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Portanto, todas estas pessoas jurídicas, no âmbito de suas atribuições, podem exercer o poder de polícia administrativa ambiental.

## CAPÍTULO II

### DANO AMBIENTAL

#### 2.1 Conceito. História

No dizer de FISCHER, "é dano todo prejuízo que o sujeito de direitos sofra através da violação dos seus bens jurídicos, com exceção única daquele que a si mesmo tenha infligido o próprio lesado: esse é juridicamente irrelevante"<sup>1</sup>. AGUIAR DIAS comenta tal conceito observando que "assim, a lesão que o indivíduo irroque a si mesmo produz dano, em sentido vulgar. Mas tal dano não interessa ao direito"<sup>2</sup>.

A história desta expressão é pouco tratada pelos estudiosos, pois dá-se relevância primordial ao que ela significa e quais suas conseqüências para o mundo do Direito. Vem a propósito a observação de CRIFÒ ao ensinar que "o termo dano assume nas fontes jurídicas romanas uma grande quantidade de especificações, é unido a muitos sinônimos e antônimos e, como acontece com muitos termos relativos a conceitos

<sup>1</sup>FISCHER, Hans Albrecht. *A Reparação dos Danos no Direito Civil*. Coimbra : Armênio Amado Editor, 1938. p. 7.

<sup>2</sup>AGUIAR DIAS, José de. *Da Responsabilidade Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1960. v. 2, p. 756.

fundamentais do direito, nem sempre exprime perfeitamente as várias possibilidades conceituais"<sup>3</sup>.

Narra o eminente mestre que ao início se usava a palavra "noxia", da qual se têm notícias na Lei das XII Tábuas. Com o advento da "Lex Aquilia" passou-se ao uso de "damnum". A partir de então "noxia" teria passado a significar culpa e, depois de Adriano, delito.

MOREIRA ALVES ensina que "como figura delituosa, o damnum iniuria datum surge, inequivocamente, com a Lei Aquilia, que é um plebiscito de data desconhecida (possivelmente do século III a.C.)"<sup>4</sup>.

Observa HUNGRIA que "em Roma, com o plebiscito aquiliano, recebeu tal crime o nome de damnum injuria datum, limitando-se, no seu objeto material, às coisas imóveis (salvo o dano em animais, já punido desde a lei das XII Tábuas), e era punível quer a título de dolo, quer a título de culpa"<sup>5</sup>.

O certo é que, como lembra o já citado CRIFÒ, na época de Cícero dano tinha o significado de perda patrimonial. E este vem sendo o sentido da palavra por todos estes séculos. Na objetividade de DE CUPIS, "dano significa prejuízo, vale dizer aniquilamento ou alteração de uma situação favorável"<sup>6</sup>.

<sup>3</sup>CRIFÒ, Giuliano. Danno : Premessa Storica. In: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano : Ed. Giuffrè, 1962. v. 11, p. 617.

<sup>4</sup>MOREIRA ALVES, José Carlos. Direito Romano. 4. ed. Rio de Janeiro : Forense : 1986. t. 2, p. 279.

<sup>5</sup>HUNGRIA, Nelson. Comentários ao Código Penal. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1958. v. 7, p. 101.

<sup>6</sup>DE CUPIS, Adriano. Danno : b) Diritto Vigente. In: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano : Ed. Giuffrè, 1962. v. 11, p. 622.

Para Maria Helena DINIZ, "não haverá responsabilidade civil sem a existência de um dano a um bem jurídico, sendo necessária a prova real e concreta dessa lesão"<sup>7</sup>.

Em termos simples, pode-se dizer que o dano corresponde a qualquer diminuição do patrimônio. Todavia, inclina-se a doutrina mais moderna a dar ao termo dano um significado mais amplo, de forma que venha a abranger qualquer diminuição ou subtração de um bem jurídico.

Percebe-se facilmente deste conceito que a noção atual extrapola do patrimônio e alcança a honra, a saúde, a vida e, enfim, o dano moral. Observa CRETELLA JÚNIOR que "a expressão dano moral não é unívoca, mas equívoca..."<sup>8</sup>, pois pode ser empregada de forma a significar coisas diversas. Assim, ora como prejuízo imaterial, ora como parcialmente patrimonial (ex. a mutilação provocada por acidente) ou, ainda, exclusivamente espiritual.

Com relação ao dano ambiental torna-se difícil, senão impossível, conceituá-lo, face à amplitude do tema. São precisas as palavras de ALBAMONTE quando diz: "... ao nosso sentir o ambiente pertence a uma daquelas categorias de valores nos quais o conteúdo é mais fácil de intuir do que definir, dada sua riqueza que possui"<sup>9</sup>.

<sup>7</sup>DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 1986. v. 3, p. 506.

<sup>8</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. Dano (Direito Administrativo). In: *ENCICLOPÉDIA Saraiva do Direito*. São Paulo : Saraiva, 1977. v. 22, p. 203.

<sup>9</sup>ALBAMONTE, Adalberto. *Danni all'Ambiente e Responsabilità Civile*. Padova : Ed. Cedam, 1989. p. 11.

Em um primeiro momento, vêm-nos à mente que as agressões ao meio ambiente referem-se apenas à água, ao solo, ao ar e ao mar. Porém, existem outras tantas formas de lesão. Basta pensarmos nas condições de trabalho, nas edificações, no sistema viário das cidades de grande porte, no problema do lixo entre outros tantos que influem diretamente na interação não só física, como também psíquica entre o homem e o ambiente em que vive.

## *2.2 Espécies de Responsabilidade*

### *2.2.1 Administrativa*

Como pondera BARROS MONTEIRO, "todo ato ilícito gera para o seu autor a obrigação de ressarcir o prejuízo causado"<sup>10</sup>. Esta obrigação pode ser de três espécies: administrativa, civil e penal. Assim, um só fato pode originar ao agente sujeitar-se a penas diversas. O exemplo clássico é o daquele que vem a causar acidente de trânsito ocasionando lesões corporais em terceiro. Tal ação poderá sujeitar o infrator ao pagamento de multa, com base no Código Nacional de Trânsito, a arcar com uma indenização, lastreada no Código Civil, e, ainda, ao cumprimento de pena corporal face ao contido no Código Penal.

Interessa-nos, agora, a análise da responsabilidade administrativa. Os estudiosos costumam tratá-la do ponto de vista das relações entre o funcionário e a administração.

<sup>10</sup>BARROS MONTEIRO, Washington de. *Curso de Direito Civil*. 7. ed. São Paulo : Saraiva, 1971. v. 5, p. 418.

Assim, a título de exemplo, lembramos a lição de GASPARINI quando observa que "o funcionário público, em razão do desempenho de suas funções ou a pretexto de desempenhá-las, pode vir a responder penal, civil e administrativamente por seus atos"<sup>11</sup>. Contudo, ela existe também em outra situação, qual seja, entre a administração e o cidadão comum.

O juiz da Corte de Cassação italiana ALBAMONTE observa que "em doutrina, é definida sanção administrativa a coimação de uma medida desvantajosa para o administrado, o qual violando um preceito de conduta, impeça a satisfação de um interesse público"<sup>12</sup>.

Para ZANOBINI, "a responsabilidade administrativa tem por objeto a aplicação das penas, que todavia não fazem parte do direito penal, porque não são aplicadas pelo Estado na sua função jurisdicional, mas no exercício de um poder administrativo"<sup>13</sup>.

Este tipo de relação jurídica que se estabelece entre a pessoa e o Poder Público é o resultado direto de uma conduta contrária à norma vigente. Entre ambos se estabelece, então, um vínculo, através do qual se permite ao Estado a imposição de uma sanção administrativa. Assim, determinada ação ou omissão podem constituir um ilícito administrativo, independentemente de vir ou não a ser um ilícito penal ou civil.

<sup>11</sup>GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo : Saraiva, 1989. p. 126.

<sup>12</sup>ALBAMONTE, p. 41.

<sup>13</sup>ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Administrativo*. Milano : Ed. Giuffrè, 1950. v. 1, p. 285.

As indagações que se fazem quando uma conduta incide em infração à lei penal e à lei civil são resolvidas pelo contido no art. 1.525 do Código Civil e arts. 63 a 67 do Código de Processo Penal. Já quando o ato único importa infringência de norma administrativa e outra de natureza penal ou civil, as dificuldades são maiores. Primeiro, porque inexistente previsão legal para o caso. Segundo, porque doutrina praticamente não existe. Deverá o intérprete valer-se, analogicamente, das regras da lei civil e da lei processual penal e estar atento para a descrição do fato previsto na lei e a ocorrência do caso concreto. Muitas vezes a mesma conduta poderá configurar um ilícito administrativo, porém não um penal.

Aliás, em matéria de meio ambiente, inúmeras ações sem maior relevância são elevadas à categoria de infrações penais, na modalidade de contravenções. O melhor exemplo a respeito se encontra no art. 64 do Decreto-Lei 221, de 1967, o chamado Código de Pesca. Referido dispositivo estabelece que o reincidente em faltas administrativas que tornar a violá-las cometerá contravenção penal. Evidente aí a opção política do legislador que, objetivando desestimular determinada conduta, a eleva à categoria de fato contravencional.

Esta situação bem demonstra como determinados procedimentos menos graves ora são considerados delitos, ora ilícitos administrativos ou mesmo fatos atípicos. De resto, é o que pode dar-se em circunstâncias especiais em duas cidades fronteiriças, separadas por uma rua, de um lado considerando-se um fato como delituoso e do outro não, tudo conforme o

Direito Positivo em vigor. Estas circunstâncias fazem parte da vida e para elas inexiste resposta pronta e acabada. Tal situação serviu de bom argumento para a corrente filosófica dos céticos no mundo antigo. E, no ensinamento de DEL VECCHIO, "o mesmo pensamento foi ainda formulado pelos modernos cépticos franceses dos séculos XVI e XVII. Dizia Montaigne: 'que bondade será essa, que da banda de lá do rio é delito?'. E Pascal, retomando o tema: 'três graus de latitude revogam toda uma jurisprudência!'"<sup>14</sup>.

### 2.2.2 Civil

Segundo o civilista mineiro SILVA PEREIRA, "em princípio, a responsabilidade civil pode ser definida como fez o nosso legislador em 1916: a obrigação de reparar o dano imposta a todo aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito ou causar prejuízo a outrem (Código Civil, art. 159)"<sup>15</sup>.

O Código Civil da Itália prevê, no art. 822, que o proprietário de uma área não pode impedir que na do seu vizinho se propaguem ruídos, fumaça, calor ou exalações se não superam a tolerabilidade normal, guardadas as condições do lugar. Conseqüentemente, como observa CICALA, "deduz-se, por raciocínio lógico, que o proprietário de uma área pode recorrer a Autoridade judiciária para que venha a impedir

<sup>14</sup>DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de Filosofia do Direito*. 5. ed. Coimbra : Armênio Amado Editor, 1979. p. 33.

<sup>15</sup>SILVA PEREIRA, Caio Mário. *Instituições de Direito Civil*. 6. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1982. v. 1, p. 567.

aquelas emissões provenientes de um imóvel vizinho, que superem a tolerabilidade normal" <sup>16</sup>.

No entanto, tanto o lúcido conceito do doutrinador brasileiro quanto a proteção da lei civil italiana não se adequam à atual realidade, no que pertine à responsabilidade civil por danos ao meio ambiente.

Tal fato levou ALMERIGHI e ALPA a observarem que "a luta contra a degradação do ambiente não pode confinar-se somente com base em instrumentos de direito privado, que refletem, como é óbvio, uma lógica que prevê apenas a tutela dos interesses individuais, e não dos interesses coletivos" <sup>17</sup>.

A visão individualista não tem como sobreviver na época atual. Vivem-se momentos marcados por transformações radicais, pelo fenômeno da urbanização que determinou o agrupamento de grandes contingentes populacionais. CAPPELLETTI e GARTH perceberam o fenômeno e escreveram: "A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos interesses difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais" <sup>18</sup>.

O resultado direto desta mudança radical logo se fez sentir no Brasil, com a edição da Lei 7.437, de 24 de julho

<sup>16</sup>CICALA, Mario. *La Tutela dell' Ambiente*. Turim : Ed. U.T.E.T., 1976. p. 1.

<sup>17</sup>ALMERIGHI, Mario; ALPA, Guido. *Diritto e Ambiente*. Padova : Ed. Cedam, 1984. Parte I, p. 183.

<sup>18</sup>CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre : Editor Sérgio A. Fabris, 1988. p. 49.

de 1985. Referido diploma, no trato da ação civil pública, alterou completamente os padrões tradicionais, dando legitimidade ao Ministério Público, pessoas jurídicas de Direito Público e associações voltadas para a defesa do meio ambiente. Sua natureza é francamente instrumental, ainda que se aceitem as bem ponderadas ressalvas de MANCUSO para quem "a lei em questão é de índole predominantemente processual ..." <sup>19</sup>, mas possui alguns aspectos de cunho material.

A responsabilidade civil do causador do dano ao meio ambiente é objetiva. Para Sílvio RODRIGUES, "na responsabilidade objetiva a atitude culposa ou dolosa do agente causador do dano é de menor relevância, pois, desde que exista relação de causalidade entre o dano experimentado pela vítima e o ato do agente, surge o dever de indenizar, quer tenha o último agido ou não culposamente" <sup>20</sup>. Tal princípio, já adotado no Brasil para as ações envolvendo acidentes em transporte ferroviário, no trabalho e aéreos, foi estendida aos prejuízos ambientais por expressa disposição legal (Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 14, inc. IV, § 1º).

Feita esta relevante observação, cumpre verificar a quem cabe o dever de reparar o dano. Aplica-se em nosso país o princípio internacional do poluidor-pagador. PRIEUR observa que "no primeiro programa de ação de 22 de novembro de 1973 as comunidades européias declaravam aplicar o princípio poluidor-pagador definido pela OCDE prevendo, todavia,

<sup>19</sup>MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 22.

<sup>20</sup>RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1977. v. 4, p. 10.

adaptações apropriadas segundo os centros poluídos, os tipos e fontes de poluição e segundo as regiões consideradas" <sup>21</sup>.

As regras de Direito material a justificar o dever de indenizar acham-se no art. 4º, inc. VII, da Lei 6.938, de 1981, e artigo 159 do Código Civil. Além destes, existem outros na parte especial do próprio Código Civil, em leis esparsas (v.g. Lei nº 7.542, de 29.6.1986, que trata de bens afundados, arts. 1º a 13) e, até mesmo, na Constituição Federal de 1988, onde, no art. 21, inc. XXIII, "c", se estabelece a responsabilidade objetiva em casos de danos nucleares.

Além da obrigação do próprio causador do dano, outras existem a merecer menção. Primeiro a do Estado por atos de seus agentes que, nesta condição, venham a dar causa à ocorrência. Neste particular, aplica-se a regra do art. 37, inc. XXI, § 6, da Carta Magna. Isto pode suceder em inúmeras hipóteses. Por exemplo, licença ambiental concedida indevidamente.

Odília OLIVEIRA, após discorrer sobre casos de responsabilidade subsidiária do Estado, observa que

haverá, porém, responsabilidade exclusiva do Estado, mesmo no caso em que faculta lícitamente o exercício de atividades privadas perigosas ou insalubres com fundamento no interesse público, quando a entidade estatal competente deixar de impor medidas de segurança, como a instalação de equipamento anti-polvente. Isso porque a utilidade representada por tais atividades não autoriza a que se prescindia de medidas destinadas a abrandar os efeitos danosos

<sup>21</sup>PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. Paris : Ed. Dalloz, 1984. p. 172.

ou a excluí-los de todo, quando possível. A omissão do Estado aparece, então, como a causa direta do dano e constitui ato ilícito.<sup>22</sup>

Portanto, mesmo tendo o Poder Público o dever constitucional de zelar pelo meio ambiente e tendo legitimidade ativa para intentar ação civil pública, pode, em determinadas situações, ver-se compelido a indenizar prejuízos causados.

Questão pouco tratada na doutrina é a da responsabilidade do empregador pelos danos ao ambiente, causados por seus empregados. Quiçá pela falta de previsão legal nos diplomas ambientais. O tema foi enfrentado por NERY JUNIOR, que entendeu ser do empregador a responsabilidade civil, com base no art. 1.521, inc. III, do Código Civil, sem prejuízo da responsabilidade pessoal do empregado pelos atos cometidos culposamente.<sup>23</sup> Esta também é a nossa posição, uma vez que a reparação do dano é do interesse de toda a coletividade e prescinde, até, da existência de culpa. Portanto, aplica-se subsidiariamente a regra da lei civil que atribui responsabilidade ao patrão, amo ou comitente pelos atos de seus empregados. Evidentemente, ressalvado o direito regressivo nas hipóteses em que se revelar cabível.

Observa-se, finalmente, a existência de estudos sobre a instituição de um seguro para a reparação dos prejuízos

<sup>22</sup>OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Intervenção do Estado na Economia e Responsabilidade pelas Atividades Industriais Insalubres e Perigosas. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 59/60, p. 188, jul./dez. 1981.

<sup>23</sup>NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico e Ação Civil Pública. *Justitia*, São Paulo, v. 126, p. 185, jul./set. 1984.

causados pela poluição. Na Argentina, segundo noticiam ROCCA e CRIVELLARI, as apólices normalmente não compreendem ressarcimento de danos ecológicos.<sup>24</sup> Da mesma forma no Brasil, onde tal prática ainda não faz parte dos hábitos dos empresários e demais interessados.

Finalmente, cumpre salientar a dificuldade para estabelecer a reparação do dano civil. Nem sempre é fácil avaliar prejuízos que atingem vários bens de forma indeterminada. A solução dependerá, via de regra, da elaboração de perícia. Ainda que se revele, na prática, difícil a indicação de técnicos com conhecimentos específicos, tempo e interesse em participar de tais exames, este é o meio mais seguro para a liquidação.

A imposição deve ser, sempre que possível, de reparar a lesão praticada contra o meio ambiente. Obrigação de fazer, portanto. No descumprimento tudo se resolverá em perdas e danos. De outra parte, como lembram FERRAZ, MILARÉ e NERY JUNIOR, "é viável ainda a condenação de alguém a se abster de determinada conduta (v.g., de efetuar emissões poluentes), sob pena de cessação coercitiva da atividade proibida, ou de cominação de multa pelo período em que perdurar a mesma atividade"<sup>25</sup>.

<sup>24</sup>ROCCA, Ival; CRIVELLARI, Carlos. *Responsabilidad Civil por la Contaminación Ambiental*. Buenos Aires : Bias Editora, 1983. p. 104.

<sup>25</sup>FERRAZ, Antonio A.M. de Camargo; MILARÉ, Édís; NERY JÚNIOR, Nelson. *A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos*. São Paulo : Saraiva, 1984. p. 79.

### 2.2.3 Penal

A tutela penal é sempre o recurso extremo de que se vale o Estado para coibir as ações ilícitas. É precisa, a respeito, a lição de MAGALHÃES NORONHA quando diz: "incumbe ao Direito Penal, em regra, tutelar os valores mais elevados ou preciosos, ou, se se quiser, ele atua somente onde há transgressão de valores mais importantes ou fundamentais para a sociedade" <sup>26</sup>.

Ao atribuir ao dano conotação criminal, o objetivo do Estado não é o de obrigar o agente a compor os prejuízos sofridos pela vítima. A reparação deve ser reivindicada através das vias próprias, com base na responsabilidade civil. No âmbito penal o que se pretende com a repressão é a ressocialização do infrator. Não se olvide, outrossim, que nosso Código Penal ao prever no art. 163 tal figura delituosa, só o fez a título de dolo. Desprezou, portanto, a conduta culposa.

A preocupação com a proteção ao meio ambiente sempre foi guiada pelo aspecto econômico. Por tal motivo a legislação portuguesa sobre o assunto, que vigorava no Brasil, sempre coibiu o corte de madeiras nobres. Após a proclamação da Independência editou-se, em 1830, o Código Criminal e nele foram previstas penas para o corte ilegal de madeiras, conforme artigos 178 e 257. Em 1934 foram editados o Código Florestal (Decreto-Lei nº 23.793, de 23 de janeiro) e a Lei sobre a caça (Decreto nº 24.645, de 10 de julho). Em ambos tipificaram-se figuras delituosas.

<sup>26</sup>MAGALHÃES NORONHA, Edgar. *Direito Penal*. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 1968. v. 1, p. 5.

Mais recentemente foram aquelas leis revogadas e novas figuras penais foram introduzidas. A lei nº 4.771, de 18 de setembro de 1965, denominada Código Florestal, no seu art. 26 definiu condutas, atribuindo-lhes a condição de contravenções. Em 1967 a Lei nº 5.197, de 3 de janeiro, conhecida como Lei de Proteção à Fauna, especificou no art. 27 quais condutas previstas em outros dispositivos do diploma legal implicavam em contravenção penal. A pesca foi tratada pelo Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, contendo figura contravencional no art. 64.

Nos anos oitenta, por força da crescente preocupação com o meio ambiente, surgiram novas leis, prevendo novas infrações penais ou agravando as existentes. Assim, para a caça e a pesca introduziram-se sanções graves, através das Leis nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e nº 7.653, de 12 de fevereiro do mesmo ano. A caça de baleia foi proibida e considerada delito, conforme Lei 7.643, de 18 de dezembro de 1987. Criou-se o crime de poluição por meio da Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, que deu nova redação ao art. 15 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Da mesma forma, o mau uso de agrotóxicos passou a configurar ilícito penal, nos termos dos arts. 15 e 16 da Lei nº 7.802, do dia 11 daquele mês e ano.

Evidentemente, junto com a fragmentária legislação mencionada, convivem dispositivos no próprio Código Penal. Contudo, comentando os tipos existentes, observam os irmãos FREITAS que "apenas de forma indireta existe proteção penal

a algumas formas de conduta nocivas à natureza"<sup>27</sup>. Entre elas podem ser lembrados, além do dano já comentado, o incêndio, envenenamento de água potável, corrupção de água potável e difusão, dolosa ou culposa de epifítia ou pragas.

Há, ainda, uma inovação constitucional que merece referência. Trata-se da previsão do art. 225, § 3º, no sentido de responsabilizar criminalmente as pessoas jurídicas pelos delitos praticados contra o meio ambiente. O tema suscita discussões acaloradas, face às inovações que traz consigo. Contudo, até o presente momento não foi editada lei em tal sentido, razão pela qual se encontra sem aplicabilidade.

Como se percebe de uma perfuntória leitura da legislação existente, ela é esparsa e de difícil adequação à nossa realidade. Espera-se que em futuro próximo venha a ser simplificada e colocada em um só texto, facilitando a ação de todos os que se interessem pelo tema. De resto, não será demais lembrar que não basta a existência de uma boa legislação. É preciso, acima de tudo, consciência social para o problema e vontade dos que exercem funções públicas em fazer cumprir as disposições em vigor.

<sup>27</sup>FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes contra a Natureza*. 2. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1990. p. 11.

## CAPÍTULO III

### O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

#### 3.1 *Constituição Federal*

O Estado é constituído de três elementos, povo, território e governo soberano. No Estado moderno, a soberania é característica formal básica, e identifica o poder de fazer leis, isto é, criar o direito, bem como autolimitar-se nessa atividade legiferante; o Estado soberano vem a ser, destarte, Estado de Direito. Segundo a divisão clássica de Montesquieu, os poderes do Estado são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Não devem, entretanto, ser considerados autônomos e independentes uns dos outros, pois a separação visa, acima de tudo, o equilíbrio entre os Poderes. Portanto, devem ser exercidos de forma harmoniosa, como, aliás, expresso no art. 2º da Constituição Federal.

A organização administrativa do Estado deve, precipuamente, ser feita na Constituição Federal. No dizer de BONAVIDES, "Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1986. p. 57.

Assim sendo, no âmbito do meio ambiente, será na Lei Maior que acharemos o regramento básico, as diretrizes, as linhas gerais, podendo a Constituição, como assevera GARCIA, "ser considerada como marco histórico"<sup>2</sup>. E assim é por duas razões. Primeiro, porque dedicou ao tema, antes não tratado a nível constitucional, todo um Capítulo. Segundo, porque inovou na forma de repartição de poderes. Vejamos a nova sistemática.

### 3.1.1 Inovação Constitucional

A Carta de 1988 veio a dar nova feição à matéria no Brasil. Outrora apenas objeto de leis esparsas, entre as quais avulta, pela importância, a de nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, veio o Direito Positivo contar com texto moderno e adequado à época. Como pondera ANTUNES, "o meio ambiente foi erigido em direito pela ordem política vigente; este facto, sem dúvida, pode se revelar um notável campo para a construção de toda uma série de garantias que venham a assegurar uma efetiva melhoria da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros"<sup>3</sup>.

O notável professor português Jorge MIRANDA, em trabalho de introdução, organização e tradução de diversas

<sup>2</sup>GARCIA, José Carlos Cal. *Linhas Mestras da Constituição de 1988*. São Paulo : Saraiva, 1989. p. 214.

<sup>3</sup>ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro : Ed. Renovar, 1990. p. 64.

Constituições, possibilita-nos uma análise interessante.<sup>4</sup> Assim podemos constatar que não possuem referência expressa as Constituições da Holanda (1983), França (1958), México (1917), Angola (1975) e Nigéria (1976). Já a da Espanha (1978) revela preocupação de tal ordem, muito embora apenas em um artigo (45). A de Portugal (1976) é no mesmo sentido (art. 66). Este dispositivo mereceu de CANOTILHO e MOREIRA a observação de que "o direito ao ambiente constitui uma relativa originalidade em direito constitucional comparado; mas constitui certamente uma originalidade absoluta nos termos em que é garantido neste artigo"<sup>5</sup>.

O certo é que, em algumas Cartas, nada consta, tudo se remetendo para a legislação ordinária. Em outras, mais modernas, um ou outro dispositivo eleva o tema a nível constitucional. Todavia, sem o realce que aqui se dá ao assunto.

Na verdade, possuímos um texto constitucional avançado, que coloca o Brasil em posição de vanguarda. Observe-se, por exemplo, a redação do art. 225, "caput", da Carta Magna. Nela se coloca a coletividade ao lado do poder público no dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Outro aspecto importante é o da exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causado-

<sup>4</sup>MIRANDA, Jorge. *Constituições de Diversos Países*. Lisboa : Imprensa Nacional, 1979. p. 1 e ss.

<sup>5</sup>CANOTILHO, Gomes J.J.; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 2. ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1984. v. 1, p. 348.

ra de significativa degradação do meio ambiente. Notável, ainda, a exigência de promover-se a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a iniciativa inovadora de sujeitar as pessoas jurídicas a responder processo criminal.

E não é só neste Capítulo que se acham dispositivos de relevo. O Constituinte facultou ao cidadão valer-se da ação popular, conforme art. 5º, inc. LXXIII, e ao Ministério Público a função institucional de promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do meio ambiente, como se vê do art. 129, III.

Em suma, possuímos uma Constituição Federal que, em matéria de meio ambiente, situa-se em posição pioneira e possibilita ao Poder Público e à coletividade os meios necessários para a tutela desse bem comum da humanidade.

### 3.1.2 *Repartição de Competência*

A Carta de 1988 trata da organização do Estado no Título III, artigos 18 a 43. Discorre sobre a organização político-administrativa, estabelecendo que dela fazem parte a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Gozam todos de autonomia. Mas, como adverte MELLO FILHO, "a soberania reside, apenas, no Estado Federal, expressão da comunidade jurídica total"<sup>6</sup>.

O art. 23 estabelece o que é matéria da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Muni-

<sup>6</sup>MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo : Saraiva, 1984. p. 9.

cípios. Interessa salientar, em razão do assunto, os seguintes incisos:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.

Já o art. 24 atribui às referidas pessoas, excluídos os Municípios, o poder de legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Finalmente, no art. 30, dispõe a Carta Magna sobre a competência dos Municípios, estabelecendo nos seus incisos I, II e IX o seguinte:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Pois bem, esta é a repartição de competência para legislar. Nas palavras de José Afonso da SILVA,

o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória num século de vigência.<sup>7</sup>

O sistema adotado pelo regramento constitucional, inquestionavelmente, representou um avanço em matéria de meio ambiente, uma vez que, anteriormente, exercia a União plenos poderes sobre o assunto, desconhecendo as peculiaridades regionais e locais. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, no seu art. 8º, inc. XVII, alínea "h", era taxativa a respeito. E como exemplo da centralização do poder em mãos da União Federal, temos o Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, que no seu art. 2º reservou ao Poder Executivo Federal, com exclusividade, tomar providências relacionadas com atividades industriais poluidoras do meio ambiente.

<sup>7</sup>SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 5. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p. 412.

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

### *3.2 Legislação Federal, Estadual e Municipal*

#### *3.2.1 Legislação Federal*

Comentando a matéria, escreveu PINTO FERREIRA:

A estrutura das normas gerais pertence ao Poder legiferante da União, sem entrar em detalhes ou minúcias, que são da competência dos Estados e do Distrito Federal. O poder de legislar da União se restringe, conseqüentemente, à edição de normas gerais, pois ampliar tal poder de edição de normas gerais torna o ato normativo inconstitucional, violando os direitos dos Estados-Membros e do Distrito Federal. É, porém, por vezes, difícil delimitar a medida paramétrica correta do entendimento do que seja norma geral, para evitar o conflito de legislações federal, estadual e distrital.<sup>8</sup>

É por tal razão que o mestre do Recife aponta dificuldades para fazer-se a distinção nos casos concretos. No

<sup>8</sup>PINTO FERREIRA, Luís. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1990. v. 2, p. 96.

dizer de KELSEN, "norma é o sentido de um ato através do qual uma conduta é prescrita, permitida ou, especialmente, facultada, no sentido de adjudicada à competência de alguém"<sup>9</sup>. É o preceito da lei ou regulamentar. É o dispositivo legal. Geral é o que é comum à maior parte. Ou, lembrando a lição de GOMES, "dizem-se comuns ou gerais as leis que regulam, em toda a sua amplitude, determinadas relações sistematizadas. Não importa o âmbito territorial onde vigoram"<sup>10</sup>. Portanto, a nosso ver, é preciso que a norma regule de maneira ampla a matéria, porém não é preciso que se dirija a todo o território nacional, bastando que seja do interesse de significativa parte dele.

Não é simples fazer a distinção em termos práticos. Mas o critério tem que ser sempre o de atentar para o interesse a ser protegido. Assim, há casos em que não persiste qualquer dúvida. Por exemplo, lei que disponha sobre a proteção aos monumentos históricos nacionais. As dúvidas podem surgir quando a norma se dirija a aspectos mais regionais. Aí há que se fazer análise isenta e meditada. E isto nem sempre será fácil.

Uma norma que seja elaborada para a região amazônica poderá ser considerada, ao nosso sentir, como geral. Dir-se-á que ela não alcança todo o Brasil e que por isso o interesse é local. Assim não pensamos, com a devida vênia. Isto porque a selva amazônica transcende os limites de seu terri-

<sup>9</sup>KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 4. ed. Coimbra : Armênio Amado Editor, Sucessor, 1976. p. 22.

<sup>10</sup>GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1965. p. 39.

tório e hoje é tida como patrimônio da humanidade. Os reflexos dos danos que a ela venham a ser causados estendem-se a todos os brasileiros e não apenas aos que habitam naquela região.

O exemplo da região amazônica é o mais contundente. Porém outros podem ser lembrados. Suponha-se que o IBAMA edite uma Resolução sobre a pesca de determinado peixe nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Será ela geral e, portanto, da competência do órgão federal? Ou será local e, conseqüentemente, inconstitucional por ser da competência dos dois Estados? Ao nosso ver, ela pode ser classificada como geral. Veja-se que a preservação da fauna ictiológica foi objeto de adesão do Brasil à Convenção realizada em Genebra, aos 29 de abril de 1958, conforme Decreto Legislativo nº 45/68. Em tais condições, e sendo evidente que os resultados da pesca em um Estado-Membro se refletem nos demais, cremos que cabe à União legislar a respeito. O caso comporta o entendimento de que se cuida de norma geral.

Em suma, há que interpretar a regra constitucional em consonância com todo o sistema e não de forma gramatical. Como adverte AZEVEDO, "sempre é oportuno enfatizar a velha idéia de que as soluções jurídicas em geral e as decisões judiciais em particular apenas se justificam na medida em que respondem aos reclamos da vida humana, em certo contexto cultural, em dado momento histórico. Para isto é preciso menos hermetismo lingüístico e artifícios lógicos, e maior preocupação com os interesses pessoais e sociais em questão"<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Justiça Distributiva e Aplicação do Direito*. Porto Alegre : Sérgio Fabris Editor, 1983. p. 128.

### 3.2.2 *Legislação Estadual*

Os Estados, com a nova ordem constitucional, passaram a ter redobrada importância em matéria ambiental. Sua capacidade legislativa encontra poucos limites. Primeiro, em matéria cuja competência seja exclusiva da União. Apontam-se como exemplo atividades nucleares de qualquer natureza, conforme prevê o art. 22, inc. XXVI, da Lei Maior. Segundo, na hipótese de existir lei geral da União sobre a matéria, pois então se aplicará a regra do art. 24, inc. XVI, parágrafos 1º a 4º.

É nesta situação que podem surgir dúvidas relevantes. Principalmente nos Estados mais desenvolvidos e que revelam maior preocupação e estrutura para zelar sobre os problemas do meio ambiente. No entanto, face aos dispositivos constitucionais mencionados, a questão se resumirá na verificação da existência ou não da norma geral da União. Assim, por exemplo, se o Estado pretende legislar sobre mangues, cabe-lhe inicialmente examinar a lei federal. Se inexistente, nada impede que ele legisle. Será plena a sua competência. Se existente, poderá o Estado legislar supletivamente, introduzindo preceitos atinentes às suas peculiaridades. Mas, evidentemente, sem contrariar os ditames da lei federal. Por fim, se houver apenas lei estadual e for editada uma norma federal, de caráter geral, suspende-se a eficácia dos dispositivos da lei do Estado que contrariem a lei federal.

Analisando o tema, teve a ambientalista Helita B. CUSTÓDIO oportunidade de ponderar que

dentre as atribuições de competência concorrente nas Unidades da Federação, observadas as normas gerais da lei de competência da União ou, inexistindo a lei federal, as normas gerais da lei estadual, direta e indiretamente relacionadas com a proteção do patrimônio ambiental e cultural, evidenciam-se as definidas no art. 24, incs. I (Direito Urbanístico); VI (recursos naturais); VII (bens de valor cultural); VIII (responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico); IX (educação, cultura, ensino, desporto); XII (proteção e defesa da saúde).<sup>12</sup>

A estes acrescentamos outros dois incisos que poderão revelar-se de grande valia em matéria ambiental. Referimo-nos à criação e funcionamento de juizados de pequenas causas (X) e a procedimentos em matéria processual (XI), ambos previstos na Carta Magna.

### 3.2.3 *Legislação Municipal*

Face às peculiaridades de nosso regime político, cabe, de início, observar, com José Afonso da SILVA, que

a característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas no Brasil o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governos próprios e competências exclusivas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>CUSTÓDIO, Helita Barreira. Código de proteção ao meio ambiente. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, p. 397, jul. 1991.

<sup>13</sup>SILVA, p. 538.

É das mais complexas a questão dos limites dos Municípios em matéria de Direito Ambiental. A Constituição Federal de 1988, no art. 23, incisos III, VI e VII atribui-lhes competência para proteger documentos e obras de valor histórico, paisagens naturais notáveis e sítios de valor arqueológico, o meio ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora. Esta competência deve ser entendida como de zelar, inclusive fiscalizando.

No entanto, no art. 24, a Lei Maior dispõe sobre a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre várias matérias, entre as quais o meio ambiente, no mais amplo sentido. Excluiu, portanto, os Municípios.

No art. 30, inc. I, a Carta Magna estabelece que aos Municípios cabe legislar sobre assunto de interesse local. No inc. II dispõe que lhe compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Finalmente, no inc. IX atribui-lhes a função de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Pois bem, o tratamento diversificado às pessoas jurídicas de Direito Público que compõem o nosso Estado Federal tem suscitado dúvidas atrozês na comunidade jurídica nacional. Acreditam alguns que aos Municípios cabe legislar apenas supletivamente em matéria de meio ambiente. Para outros, face à regra do art. 30, inc. I, assiste-lhe tal direito, desde que o assunto seja de interesse local.

Para CRETELLA JUNIOR, "peculiar interesse, ou assunto de interesse local, desse modo, é aquele que se refere, primariamente e diretamente, sem dúvida, ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses do Estado e de todo o país"<sup>14</sup>. Então, com base neste interesse próprio, admite-se que o Município crie normas próprias sobre meio ambiente?

Após muito meditar sobre o assunto, concluímos que a competência municipal existe e pode ser exercida, porém não com o alcance atribuído à União e aos Estados. Realmente, esta intenção não teve o constituinte, pois, expressamente, excluiu os Municípios do poder concorrente previsto no art. 24 da Lei Maior.

Convém, a este respeito, lembrar a lição de SILVEIRA ao ponderar: "quando o texto legal, embora preciso e claro quanto à sua forma, originar dúvidas sobre sua real extensão ou alcance, dever-se-ão examinar as epígrafes dos títulos, dos capítulos e das seções, como elementos suscetíveis de esclarecer as dúvidas e fixar seu alcance"<sup>15</sup>.

Assim, analisando a matéria, o constitucionalista Celso BASTOS, em parecer sobre o assunto, concluiu que "ao Município só é dado o exercício da faculdade de legislar suplementarmente, é dizer, nos vazios da legislação federal e estadual, e, ainda assim, desde que satisfeita a cláusula

<sup>14</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição - 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1991. p. 1889.

<sup>15</sup>SILVEIRA, Alípio. Hermenêutica Jurídica. São Paulo: Ed. Leia Livros, [s.d.]. p. 101.

constitucional que dispõe: 'no que couber'" <sup>16</sup>. A Procuradora Ellen de Castro QUINTANILHA, em estudo sobre o tema, chegou a semelhante raciocínio, porém observando que os Procuradores do Município de São Paulo, em debates, posicionaram-se em sentido contrário.<sup>17</sup>

Ao nosso ver, a situação deve ser encarada sob os diversos ângulos que apresenta, evitando-se posições extremadas. Assim, em um primeiro momento, pode-se afirmar, com segurança, que ao Município cabe legislar sobre a ocupação do solo urbano e a proteção do patrimônio histórico-cultural local, matérias estas de sua competência, nos termos do art. 30, incisos VIII e IX da Constituição Federal e relacionadas com a questão ambiental.

Pode, da mesma forma, legislar sobre assuntos de interesse local, como dispõe o inc. I do art. 30 acima citado. Há situações a este respeito que não despertam qualquer dúvida. Por exemplo, uma lei que estabeleça normas sobre o plantio, preservação e poda de árvores é de interesse eminentemente local. É que muitos problemas e dúvidas surgem sobre este assunto. Não só entre particulares como entre Prefeituras e Órgãos do Estado membro.

Mas as situações nem sempre serão simples como na hipótese das árvores. É inútil tentar estabelecer uma linha divisória precisa e certa sobre este assunto. Ainda que não

<sup>16</sup>BASTOS, Celso. Competência Municipal em Matéria de Habitação e Meio Ambiente. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, p. 187, mar. 1991.

<sup>17</sup>QUINTANILHA, Ellen de Castro. Ensaio sobre Competência do Município para Legislar sobre Meio Ambiente. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, p. 37, jan. 1990.

seja o ideal, o certo é que as soluções terão que ser dadas à medida que surgirem as controvérsias.

Ainda há outra hipótese a merecer análise. É o caso do inc.II, ou seja, o Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Tal regra significa, em matéria de meio ambiente, que o Município não pode abolir as exigências federais ou estaduais sobre o assunto. Todavia, poderá formular exigências adicionais, atentando para seu interesse próprio no caso concreto. Seguindo este raciocínio manifestou-se em parecer o publicista Thoshio MUKAI, concluindo que município paranaense deveria curvar-se a lei estadual que dispõe sobre matéria urbanística nas localidades do litoral do Estado.<sup>18</sup>

De resto, é de todo recomendável que os Municípios atuem em harmonia com os órgãos ambientais da União e dos Estados, somando forças em matéria que é do interesse geral. Oportuna, a respeito, a iniciativa do Município de Ponta Grossa que, segundo CORREA, para zelar por seus interesses no Parque Estadual de Vila Velha, promoveu em conjunto com o governo do Estado um Plano Diretor, o qual foi aprovado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente do Paraná.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>MUKAI, Toshio. Parecer - Leis Urbanísticas : Conflito com Legislação Estadual. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, p. 12-19, jan. 1991.

<sup>19</sup>CORREA, Eliseu Moraes. Município e Meio Ambiente. Jornal Judicialis, Curitiba, p. 7, ago. 1991.

### 3.3 *Tratados*

A análise dos Tratados passa pelo estudo do Direito Internacional Público, do qual eles são uma das fontes. O acatado ACCIOLY ensina que "o direito internacional público ou direito das gentes é o conjunto de princípios ou regras destinados a reger os direitos e deveres internacionais, tanto dos Estados ou outros organismos análogos, quanto dos indivíduos" <sup>20</sup>.

Os Tratados são ajustes pelos quais duas pessoas jurídicas internacionais manifestam suas vontades. Para que sejam considerados válidos, devem preencher determinadas condições de validade. PAGIARINI assim as enumera: 1) a capacidade das partes contratantes; 2) a habilitação dos agentes signatários; 3) o consentimento mútuo; 4) a existência de objeto lícito e possível; 5) a ratificação.<sup>21</sup>

Especial menção merece a nomenclatura de tais ajustes. Como pondera SOARES, "a terminologia dos tratados é bastante imprecisa na prática internacional, existindo várias espécies destes, com as denominações de convenção, declaração, protocolo, convênio, acordo, ajuste, concordata, compromisso, *modus vivendi*, etc." <sup>22</sup>.

No Brasil, os Tratados são celebrados privativamente pelo Presidente da República, conforme artigo 84, inciso

<sup>20</sup>ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 11. ed. São Paulo : Saraiva, 1978. p. 1.

<sup>21</sup>PAGLIARINI, Mauro Fernandes. *Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro : Ed. Juriscredi, 1971. p. 118.

<sup>22</sup>SOARES, Orlando. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro : Ed. Científica, 1979. p. 196.

VII, da Constituição Federal. No entanto, deverão ser referendados pelo Congresso Nacional, sendo deste, com exclusividade, a atribuição de resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do artigo 49, inciso I, da Lei Maior. Uma vez ratificados, são promulgados por Decreto do Poder Legislativo, devidamente publicado no Diário Oficial.

Em matéria de meio ambiente, inúmeros atos internacionais da maior relevância têm sido celebrados pelo Brasil. Vale aqui ser lembrados os seguintes: Convenção internacional para prevenção da poluição do mar por óleo, 1958; Protocolo de Genebra sobre proibição de emprego, na guerra, de gases asfixiantes, tóxicos ou similares e de meios bacteriológicos de guerra, 1925; Convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas naturais dos países da América, 1940; Convenção sobre pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar, 1958; Tratado da Antártida, 1959; Tratado de proscrição das experiências com armas nucleares na atmosfera, no espaço cósmico e sob a água, 1963; Convenção internacional para a conservação do atum e afins do Atlântico, 1966; Tratado sobre princípios reguladores das atividades dos Estados na exploração e uso do espaço cósmico, inclusive a lua e demais corpos celestes, 1967; Acordo de conservação dos recursos naturais do Atlântico Sul, Brasil e Argentina, 1967; Acordo de pesca e preservação de recursos vivos Brasil-Uruguai, 1968; Convenção internacional

sobre responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo, 1969; Convenção para a conservação das focas antárticas, 1972; Convenção sobre prevenção de poluição marinha por alijamento de resíduos e outras matérias, 1972; Convenção internacional para prevenção da poluição por navios, 1973; Convenção sobre o comércio internacional das espécies da flora e da fauna selvagens em perigo de extinção, firmada em Washington, 1973; Acordo para conservação da flora e da fauna dos Territórios Amazônicos da República Federativa do Brasil e da República da Colômbia, 1973; Tratado de cooperação amazônica, 1978; Convenção sobre a conservação dos recursos vivos marinhos antárticos, 1980; Acordo de cooperação amazônica entre a República Federativa do Brasil e a República Cooperativista da Guiana, 1982; Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio, 1985; Convenção sobre assistência no caso de acidente nuclear ou emergência radiológica, 1986; Convenção sobre pronta notificação de acidente nuclear, 1986; Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio, 1987.

### 3.4 Normas Infralegais

Cumpra desde logo observar que as normas infralegais que cuidam de matéria ambiental são, pura e simplesmente, atos administrativos. A análise destes passa, necessariamente, pelos atos jurídicos. O art. 81 do Código Civil fornece o seguinte conceito: "Todo ato lícito, que tenha por

fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, se denomina ato jurídico".

Com objetividade, SCHIESARI leciona que "os atos jurídicos praticados pela Administração para a realização dos fins do Estado recebem o nome de ato administrativo"<sup>23</sup>. Para BORJA Y BORJA, "o ato administrativo é uma classe ou espécie do ato estatal"<sup>24</sup>.

Ensina SEABRA FAGUNDES que,

segundo o seu objetivo, determinado ou não, os atos administrativos podem ser gerais ou especiais. Assim, quando o ato dispõe de um modo geral sobre situações abstratas, como as instruções ministeriais, é um ato administrativo geral. Outros atos administrativos têm objeto precisamente determinado. São os atos administrativos especiais. Completam aqueles na individualização da lei, ou, por si mesmos, constituem a imediata aplicação dela.<sup>25</sup>

Maria Sylvia DI PIETRO observa que "quando produz efeitos gerais, ele pode ser: 1. regulamentar ou de execução, quando expedido com base no artigo 84, IV, da Constituição, para fiel execução da lei; 2. independente ou autônomo, quando disciplina matéria não regulada em lei. A partir da Constituição de 1988, não há fundamento para esse tipo de decreto no direito brasileiro"<sup>26</sup>.

<sup>23</sup>SCHIESARI, Nelson. *Direito Administrativo*. São Paulo: Hemeron Editora, 1975. p. 133.

<sup>24</sup>BORJA Y BORJA, Ramiro. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ed. Depalma, 1985. p. 167.

<sup>25</sup>SEABRA FAGUNDES, M. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1957. p. 51.

<sup>26</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1991. p. 176.

Comentando as espécies de atos administrativos, MEIRELLES pondera que "são aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando a correta aplicação da lei"<sup>27</sup>. E entre eles define os regulamentos, regimentos, resoluções e deliberações. Já as portarias, coloca o publicista como atos ordinatórios, vez que são atos administrativos internos.

Em matéria de meio ambiente, tem se revelado extremamente importante a edição de atos administrativos, nas suas várias modalidades. Com efeito, as próprias características da matéria, com legislação esparsa e fragmentada, além de sujeita a detalhes que dificilmente podem constar da legislação, acabam por obrigar a administração a suprir as lacunas existentes.

Se as regras administrativas são importantes hoje, com maior razão o eram em passado recente, quando a legislação era mais precária. Temos um bom exemplo no caso da pesca. Ela é tratada pelo Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967. Já naquela época a SUDEPE, recentemente extinta, disciplinava a renovação anual de autorização concedida aos pescadores profissionais através da Portaria nº 296, de 12 de agosto de 1969. O IBDF, igualmente, cuidava da caça amadorística por meio da Portaria nº 2.706, de 17 de fevereiro de 1972.

Restou totalmente alterado o Sistema Nacional do Meio Ambiente, através da Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989,

<sup>27</sup>MEIRELLES, Nely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 158.

que deu nova redação à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Temos, a nível federal, dois órgãos com atuação concreta na área. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que é consultivo e deliberativo, e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a quem cabe executar e fazer executar a política e diretrizes governamentais fixadas em matéria ambiental.

As normas editadas pelo CONAMA são objeto de Resoluções. Interessante publicação feita em Brasília, sob a supervisão do IBAMA-DIRPED/DEDIC/DITEC, em 1990, 232 páginas, reproduz as Resoluções editadas no período compreendido entre 1984 e 1990. Há, entre elas, matérias de mais alta significância, que não podem ser ignoradas no estudo de certos assuntos. Por exemplo, a Resolução CONAMA nº 016, de 7 de dezembro de 1989, trata do Programa Integrado de Avaliação e Controle Ambiental da Amazônia Legal, cujo objetivo central é o de criar mecanismos técnicos e operacionais que subsidiem os órgãos ambientais competentes no controle das atividades potencialmente impactantes do meio ambiente.

Já o IBAMA atua através de Portarias, no exercício das funções que lhe são delegadas pela lei. Cita-se, a título de exemplo, a Portaria Normativa 001/90-P, de 4 de janeiro de 1990, que instituiu a cobrança no fornecimento de Licença Ambiental, inclusive dando conceitos sobre Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

As Resoluções e Portarias, como bem ressalta BANDEIRA DE MELLO, "sujeitam-se aos mesmos limites que cerceiam o regulamento, pois são atos de menor envergadura jurídica que

ele"<sup>28</sup>. No entanto, eventualmente, tal limitação pode não ser observada. Por vezes, em razão da dificuldade de separar os limites da competência constitucional da União, Estados e Municípios. Em outras ocasiões, porque os órgãos regionais ou locais não possuem a estrutura adequada e acabam por não exercer suas relevantes funções, fato que origina a atuação, nem sempre devida, do ente federal.

Vejamos um exemplo, a título de ilustração. A Resolução CONAMA nº 005, de 15 de junho de 1989, instituiu o Programa Nacional da Qualidade do Ar (PRONAR), objetivando combater a poluição atmosférica. Muito embora se reconheçam os salutareos objetivos do aludido Programa, interessante é a análise de seu item 4, Disposições Gerais. Estabelece-se, textualmente, que compete aos Estados a fixação e implementação dos Programas Estaduais de Controle da Poluição do Ar, em conformidade com o deliberado pelo PRONAR.

Tal ordem fixada em Resolução é de discutível constitucionalidade, ainda que seja evidente sua boa intenção. É que os Estados gozam de autonomia política e esta, no magistério de FERREIRA FILHO, "importa, inclusive, em sua auto-organização"<sup>29</sup>.

Outrossim, no que diz respeito aos Estados membros, Distrito Federal e Municípios, no âmbito das matérias de suas competências, é-lhes assegurado, da mesma forma, editar normas infraconstitucionais. Exemplo disto, no Paraná, pode

<sup>28</sup>BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Ato Administrativo e Direito dos Administrados*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1981. p. 103, alínea "n".

<sup>29</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1977. v. 1, p. 117.

ser citado o Decreto nº 1.623, de 17 de fevereiro de 1976, que dispõe sobre a erosão do solo na região noroeste. No campo de abrangência do Município, lembramos, como exemplo, o Decreto nº 400, de 9 de julho de 1976, de Curitiba, que regulamenta os setores especiais de preservação de fundos do vale.

### 3.5 Codificação ou Consolidação

A legislação sobre o meio ambiente, sabidamente, é fragmentada e esparsa. O Direito Positivo se expressa desde a Lei Maior até regramentos infralegais. As matérias são extremamente diversificadas e, por isso, as normas se acham em textos diversos. A agravar a situação, do ponto de vista do interessado, apresentam-se, após a Carta de 1988, um sem-número de normas editadas pelos Estados e, em menor quantidade, pelos Municípios.

Tal ocorrência gera insegurança jurídica e dificuldade a todos que se deparam com a matéria. Não apenas para os leigos mas inclusive aos Advogados, membros do Ministério Público, Autoridades Policiais e Magistrados. Reportagem do jornal "Folha de S. Paulo" retrata bem esta situação. Basta que se leia o título para chegar a tal raciocínio: "Caos legal dificulta a proteção à natureza"<sup>30</sup>.

Tal estado de coisas ocasionou a sugestão de que fos-

<sup>30</sup>CAOS Legislativo em Matéria Ambiental. Folha de S. Paulo, São Paulo, 29 set. 1991. p. 4, c. 4.

se editado um Código Ecológico que, segundo FORSTER, autor da proposta, "abarcaria todas as hipóteses de violações ambientais e representaria um tratamento jurídico-legal conjunto da problemática ambiental"<sup>31</sup>. No âmbito estadual, a ambientalista CUSTÓDIO apresentou oportunas sugestões à Comissão de Defesa do Meio Ambiente da Assembléia Legislativa de São Paulo, destinadas à elaboração de um Código.<sup>32</sup>

Um pouco diversa é a proposta de DOTTI, para quem "sob a perspectiva estritamente penal é de toda conveniência que os tipos de ilicitudes figurem agrupados na Parte Especial do Código Penal, sob um título específico"<sup>33</sup>. Vale dizer, os ilícitos penais não ficariam em leis esparsas nem em um Código Ecológico, mas sim no próprio Código Penal.

A edição de um Código de Recursos Naturais foi feita na Colômbia através do Decreto nº 2.811, de 1974. No entanto, trata-se de iniciativa isolada, pois a maior parte dos países não conta com um texto único.

A proposta de uma Consolidação das Leis Ambientais afigura-se mais condizente com nossa realidade. No dizer de NÁUFFEL, consolidação é a "Reunião de leis dispostas segundo sistema ou ordem estabelecida pelo seu autor"<sup>34</sup>. É verdade que ela fica aquém de um Código, pois a feitura deste, como nota SILVA PEREIRA, "não é apenas a reunião de disposições

<sup>31</sup>FORSTER, Nestor José. Por um Código Ecológico. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 522, p. 33, abr. 1979.

<sup>32</sup>CUSTÓDIO, p. 393-409.

<sup>33</sup>DOTTI, René Ariel. Meio Ambiente e Proteção Penal. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a-27, n. 108, p. 146, out./dez. 1990.

<sup>34</sup>NÁUFFEL, José. Novo Dicionário Jurídico Brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1963. v. 2, p. 75.

legais, relativas a determinado assunto. Exige um trabalho mais amplo, subordinado a uma técnica mais apurada. Codificar o direito é coordenar as regras pertinentes às relações jurídicas de uma só natureza, criando um corpo de princípios, dotados de unidade e deduzidos sistematicamente"<sup>35</sup>.

A legislação sobre o meio ambiente, além de complexa e fragmentada, exige conhecimentos profundos de várias matérias alheias às Ciências Jurídicas. Tais aspectos já dão idéia das dificuldades para a redação de um Código. Mas não é só isto. Grande parte das discussões giram em torno de temas que resultam em conflitos de interesses do ponto de vista econômico. Fácil é ver quantos empecilhos existem para chegar a um denominador comum.

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

<sup>35</sup>SILVA PEREIRA, Caio Mário. Instituições de Direito Civil. 6. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1982. v. 1, p. 71.

## CAPÍTULO IV

### DIREITO COMPARADO

#### 4.1 Introdução

Como observa Luiz Fernando COELHO, "entre as ciências jurídicas, merece especial destaque o direito comparado, pelo significado que assume atualmente como fato de universalização da Jurisprudência, pois representa um dos esforços mais profícuos para suprir as conseqüências negativas da nacionalização dos ordenamentos jurídicos"<sup>1</sup>.

O estudo do Direito Comparado é de grande importância em matéria ambiental. Afinal, vivemos em um mundo em que as distâncias se tornam cada vez menores e os efeitos da conduta de um povo se fazem sentir, de imediato, sobre outros.

Além disto, das experiências feitas em outras nações podemos colher subsídios para serem empregados em nosso país.

Não seria possível, nem mesmo interessante, fazer um levantamento da legislação e das instituições jurídicas de todos os países. Faremos a análise apenas de três. Itália, pertencente ao chamado Primeiro Mundo, com uma economia bem

<sup>1</sup>COELHO, Luiz Fernando. Teoria da Ciência do Direito. São Paulo : Saraiva, 1974. p. 37.

desenvolvida e problemas típicos de país em tal estágio de evolução. Portugal, em razão de nossas raízes históricas. Finalmente, a Colômbia, por tratar-se por tratar-se de nação sul-americana com dificuldades semelhantes às nossas.

#### 4.2 *Itália*

Não possui a Itália um Código do Meio Ambiente ou mesmo uma Consolidação das Leis Ambientais. Portanto, no país peninsular a matéria é tratada por leis esparsas e fragmentadas. Disto resulta uma dificuldade maior para ter-se um apanhado geral ou mesmo para cumprir-se a legislação na referida nação.

A Constituição da Itália é de 1947 e entrou em vigor em 1948. Por força da época, logo após o término da Segunda Grande Guerra Mundial, as preocupações maiores estavam ligadas à paz, ao desenvolvimento e à recomposição econômica do país. Tais fatos, aliados a uma década em que não havia maiores atenções para com o ambiente, levaram à inexistência de dispositivos constitucionais sobre o assunto.

Todavia, recorrem os juristas a dois artigos da Carta Magna para justificarem suas posições. O primeiro é o art. 9º, que cuida do desenvolvimento da cultura e tutela a paisagem e o patrimônio histórico e artístico. O segundo é o 32, que protege a saúde como direito fundamental do indivíduo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>"Art. 9 - La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione."

"Art. 32 - La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti."

Em termos de legislação ordinária, merece referências de plano o fato de existir um Ministério específico para o assunto. Trata-se do Ministério do Ambiente, instituído pela Lei nº 349, de 8 de julho de 1986. Entre as suas relevantes atribuições acham-se as de assegurar a promoção e recuperação das condições ambientais, proporcionar estudos, debates, esclarecer a opinião pública sobre o assunto, manter relacionamento com outros ministérios e organismos internacionais, zelar pelo cumprimento dos Tratados e apresentar, de dois em dois anos, um relatório ao Parlamento.

A reparação civil ao dano ambiental é tratada no art. 18 da lei apontada. O Estado é colocado como verdadeiro sujeito passivo da lesão e as associações ambientais podem provocar sua ação. No âmbito penal, a caça é objeto apenas de sanções administrativas, conforme a Lei nº 968, de 27 de dezembro de 1977. Já as infrações florestais são tidas como crimes, na forma da Lei nº 706, de 24 de dezembro de 1975. Sancionam-se como delito, ao contrário do Brasil, as infrações urbanísticas, podendo a pena atingir até dois anos de prisão e multa, na forma do art. 20 da Lei nº 47, de 28 de fevereiro de 1985.

No que toca às infrações administrativas, a primeira observação é a de que a Itália é um Estado unitário. Portanto, com situação totalmente diferente da do Brasil, que é um Estado federal. Permite-se, todavia, que as Regiões regulamentem a lei, adequando-a às peculiaridades locais. Da mesma forma as Províncias e as Comunas.

A caça é permitida, desde que controlada. Movimentos ambientalistas vêm tentando proibi-la em definitivo. Realizou-se em 1990 um plebiscito com tal objetivo, porém não se conseguiu o número de votos mínimo para a vedação. As penalidades administrativas variam diante da gravidade dos fatos. Consistem em multa, suspensão ou cassação da licença concedida, tudo em conformidade com os artigos 31 a 33 da lei apontada.

As florestas são protegidas pela Lei nº 3.267, de 30 de dezembro de 1923, e nº 47, de 19 de março de 1975. A sanção prevista é apenas a de multa. A pesca é regulada pela Lei nº 963, de 14 de julho de 1965. As sanções administrativas estão previstas nos artigos 26 e 27. No primeiro, comina-se a pena de multa, que varia de acordo com a infração cometida. No segundo, estão as acessórias, que consistem no confisco do pescado, dos instrumentos e aparelhos usados. O pessoal das embarcações marítimas também está sujeito a punição disciplinar pela participação na pesca irregular, conforme dispõe o art. 31.

As águas merecem na Itália tratamento especial. É que, ao contrário do que ocorre no Brasil, elas não existem em grande quantidade e são valiosas para a agricultura e para a própria sobrevivência do homem. Tal é a sua relevância que, para a solução dos conflitos decorrentes de seu uso, existem oito Tribunais Regionais de Águas Públicas. Eles julgam questões atinentes ao domínio das águas, limites dos cursos, indenização por expropriação para fins de execução de obras hidráulicas e apelações contra sentenças de preto

res envolvendo matéria de ações possessórias relacionadas com águas públicas. Há, ainda, o Tribunal Superior de Águas Públicas, que julga os recursos contra decisões dos Regionais, além da competência originária para dizer da existência de interesse legítimo em tal tipo de questão.

A Lei que disciplina o uso das águas é a de nº 319, de 10 de maio de 1976, a chamada Lei Merli. Ela procura definir a divisão de atribuições entre o Estado e os demais entes, inclusive consórcios. Atribui aos infratores sanções penais e administrativas. No art. 2º define as atribuições do Estado, no 4º das regiões, no 5º das províncias e no 6º das comunas.

Entretanto, diplomas posteriores vieram a dar tratamento à matéria. Assim, por exemplo, o Decreto-Lei nº 801, de 30 de dezembro de 1981, que determinou providências urgentes para tutela de águas contaminadas. Mas, acima de tudo, grande influência passaram a ter as deliberações da Comunidade Econômica Européia, às quais a Itália veio a aderir. Por exemplo, a Deliberação 78/659 CEE, que resguarda as características das águas para determinadas espécies da fauna aquática.

Como alerta SANNA, "todas estas normas criaram de fato uma regulamentação paralela à integrada àquela prevista na lei nº 319/76"<sup>3</sup>, sendo certo, todavia, que os problemas persistem. Tais fatos levaram GIAMPIETRO a observar que "apesar do tempo passado da entrada em vigor da Lei Merli

<sup>3</sup>SANNA, Mauro. Acque (Inquinamento delle). In: IL CODICE dell'Ambiente. Piacenza : La Tribuna, 1989.

(13.6.1976), é fácil constatar que nem a disciplina administrativa e nem a disciplina penal da descarga das águas usadas, dos esgotos públicos ou das embarcações marítimas ao mar atingiram um quadro de estabilidade e de certeza e sobretudo de eficiência"<sup>4</sup>.

Com respeito à poluição atmosférica, é na Lei nº 615, de 13 de julho de 1966, que se acha a matéria disciplinada. No entanto, referida lei é omissa em pontos importantes. Além disto, não foi objeto de regulamentação. Tais fatores dificultam sobremaneira a atuação administrativa e tornam o controle na Itália bastante precário.

A situação é bem definida por MAGLIA quando observa que "a realidade é que infelizmente, estas solenes e sacrosantas afirmações de princípio assim têm permanecido, especialmente no setor de poluição atmosférica de origem industrial. Para demonstrar isto basta pensar que desde 1986 até hoje não se tem conhecimento de qualquer industrial italiano que tenha sido condenado por esta lei"<sup>5</sup>.

Finalmente, no que tange aos dejetos, a matéria é disciplinada pelo Decreto-Lei nº 397, de 9 de setembro de 1988. Eles podem ser urbanos, especiais, tóxicos e nocivos. A titularidade do interesse público é repartida entre o Estado, regiões, províncias e comunas. Ao Estado cabe a coor-

<sup>4</sup>GIAMPIETRO, Franco. Il Rapporto tra la Legge Merli e la Precedente Legislazione. In: DIRITTO e Ambiente. Padova : Ed. Cedam, 1987. parte II, p. 109.

<sup>5</sup>MAGLIA, Stefano. Aria (Inquinamento dell'). In: IL CODICE dell' Ambiente. Piacenza : La Tribuna, 1989. p. 311.

denação e esta é exercida pelo Ministério do Ambiente. Às regiões atribui-se a formação dos planos de organização dos serviços de tratamento dos restos. Às províncias o controle do tratamento e às comunidades o tratamento dos dejetos urbanos.

### 4.3 Portugal

Em Portugal dá-se à matéria o nome de Direito Ambiental. Como sucede na Itália. Esta orientação no Brasil é aprovada por CERNICCHIARO que, ao comentar a expressão adotada pela Carta Magna, pondera: "note-se, a Constituição, solenemente consagrou um pleonasma. Ambiente é o local em que vivem os seres vivos. Logicamente é sempre meio"<sup>6</sup>.

Na história do país lusitano há uma tradição de proteger o meio ambiente. Em estudo deveras interessante sobre a legislação do ambiente no Brasil, nota WEINER que "podemos afirmar que a legislação ambiental portuguesa era extremamente evoluída. O corte deliberado de árvores frutíferas foi proibido através da ordenação determinada pelo rei D. Afonso VI, aos 12 de março de 1393, tendo sido posteriormente compilada no livro V, título LXVIII, das Ordenações Afonsinas"<sup>7</sup>.

Na recente preocupação mundial a respeito do assun-

<sup>6</sup>CERNICCHIARO, Luiz Vicente. *Direito Penal na Constituição*. 2. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1991. p. 139.

<sup>7</sup>WEINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental no Brasil*. Rio de Janeiro : Forense, 1991. p. 5.

to, pode-se afirmar que foi aos 19 de junho de 1970, através da Lei nº 9, conhecida como Lei da Proteção à Natureza, que se deu o primeiro passo em tal sentido. Mas, apesar do nome, referido diploma não chegou a dispor sobre os variados assuntos que o tema encerra.

Após a Revolução de 25 de abril de 1974, que veio a extinguir a Assembléia Nacional e depor o Presidente da República, criou-se, através do Decreto-Lei nº 550, de 30 de novembro de 1975, a Secretaria de Estado do Ambiente. Passou-se, então, a cogitar de uma lei cuidando de toda a matéria, que em Portugal se denomina Lei Quadro.

Sobreveio a Constituição da República, no ano de 1976, e esta veio a fixar, no seu art. 66, os princípios destinados ao ambiente e à qualidade de vida. O fato foi um marco na história do Direito Ambiental, pois Portugal colocou-se em posição de destaque frente aos demais países da Europa Ocidental. Fixaram-se as normas programáticas cabíveis ao Estado e, de acordo com as posições mais avançadas, atribuiu-se à sociedade o dever de defesa de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Art. 66 (Ambiente e qualidade de vida)

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado.

2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas populares.

a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão.

b) Ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas.

c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico.

d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e de estabilidade ecológica.

3. É conferido a todos o direito de promover, nos termos da lei, a prevenção ou a cessação dos factores de degradação do ambiente, bem como, em caso de lesão directa, o direito à correspondente indemnização.

4. O Estado deve promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses."

É oportuno o comentário de CANOTILHO e MOREIRA, quando observam que "assim o dever de defesa do ambiente pode comportar dois aspectos: (a) obrigação de não atentar contra o ambiente (obrigação de não poluir); (b) dever de impedir os atentados de outrem ao ambiente"<sup>9</sup>.

A partir do texto da Carta Magna passou-se à tentativa de criar uma lei ambiental que concretizasse as metas explicitadas no art. 66. Após longos estudos e discussões, entrou em vigor a Lei nº 11, de 7 de abril de 1987, chamada Lei de Bases do Ambiente. Nela foram fixados os princípios, objetivos, conceitos, componentes ambientais naturais e humanos, instrumentos da política ambiental, direitos e deveres dos cidadãos, organismos responsáveis e penalização.

Além da lei básica, um exame sobre as normas esparsas dá-nos conta de que: o Decreto-Lei nº 321, de 5 de julho de 1983, cria a Reserva Ecológica Nacional, que inclui as praias, ilhas e lagoas; o Decreto-Lei nº 400, de 31 de dezembro de 1984, estabelece o regime jurídico das operações de loteamento urbano; a Lei nº 2.132, de 26 de maio de 1967, acrescida pelo Decreto-Lei nº 354-A/74, dispõe sobre a caça; a flora é disciplinada em varios textos legais, a iniciar-se pelo Decreto de 24 de dezembro de 1901, sendo oportuno recordar o Decreto-Lei nº 613, de 27 de julho de 1976, que cuida de reservas e paisagem protegidas; as águas são reguladas pelo Decreto nº 5.787-4-1, de 10 de março de 1971; a

<sup>9</sup>CANOTILHO, Gomes J.J.; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. 2. ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1984. v. 1, p. 348.

poluição sonora, pelo chamado Código da Estrada, Decreto-Lei nº 39.672, de 20 de maio de 1954.

Mas, além de toda vasta normatização da matéria, há, ainda, uma fonte de Direito muito significativa. São as Convenções da Comunidade Económica Europeia, à qual Portugal pertence. Isto significa que, atualmente, aquele país já não se limite à aplicação do seu Direito Positivo, mas se obriga também à observância das normas e princípios adotados pelos membros da Comunidade.

Revela-se oportuno mencionar dois precedentes judiciais originários de Portugal. Acham-se ambos na obra "Direito do Ambiente", editada pelo Centro de Estudos Judiciários e Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente.<sup>10</sup>

O primeiro refere-se a sentença proferida no processo nº 94/89 da Comarca de Montemor-o-Velho, aos 31 de maio de 1990. A ação foi proposta pelo Ministério Público e foi dirigida contra os proprietários que desejavam plantar arroz em área de seu domínio que abrigava animais de espécies raras. O local era, inclusive, objeto de estudos de departamentos da Universidade de Coimbra, face à sua importância para a vida animal, inclusive aves vindas do Norte da Europa no inverno e da África no verão.

O juiz de Direito, após tecer longos comentários sobre a evolução do Direito de Propriedade e Direito do Ambiente, passou à análise dos atos da Comunidade Económica Europeia. Neste particular observou que o Ato Único Euro-

<sup>10</sup>DIREITO do Ambiente. Lisboa : Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente e Centro de Estudos Judiciários, 1990. Seção de Jurisprudência.

peu, de 17 de fevereiro de 1986, editou um Título novo, o de nº VII, dedicado a questões ambientais. Assim, recordando a adesão de Portugal a tais atos, findou por julgar a ação procedente.

Na mesma obra vê-se outra sentença interessante, proferida no processo nº 278/89, Comarca de Coruche, datada de 23 de fevereiro de 1990. A questão debatida refere-se à derrubada de três pinheiros que abrigavam ninhos de cegonha branca. Nas referidas árvores, inclusive, haviam sido colocados cartazes pelas autoridades administrativas de Lisboa, encarregadas do recenseamento daquela ave. A juíza de Direito, nas suas conclusões, adotou, da mesma forma, as Convenções da Comunidade Européia. Ponderou, entre outras coisas, que a Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979, dispõe sobre a conservação das aves selvagens. A sentença apresenta, além disto, aspecto muito interessante e desconhecido em nosso Direito Positivo. É que julga, a um só tempo, o ilícito penal e o civil. Procedente a ação, condenou a infratora ao pagamento de uma indenização e à pena de 80 dias de prisão.

#### 4.4 Colômbia

A Constituição Nacional da Colômbia não consagra, explicitamente, como direito da pessoa o desfrute de um meio ambiente sadio, nem, tampouco, como dever a sua conservação. Todavia, no art. 16 dispõe que as autoridades da República

são instituídas para proteger as pessoas residentes no país, nas suas vidas, honra e bens e para assegurar o cumprimento dos deveres sociais do Estado e dos particulares.

À falta de uma proteção elevada à categoria constitucional, entendem os juristas da nação referida que a referência a bens abarca o meio ambiente. Isto porque o direito ao gozo de um ambiente são é tido como um bem do cidadão.

Contudo, em matéria de legislação infraconstitucional, possui a Colômbia instrumento moderno e adequado. Trata-se do Código Nacional de Recursos Naturais Renováveis e de Proteção ao Meio Ambiente, Decreto 2.811, de 18 de dezembro de 1974.

Com base no permissivo constitucional previsto no art. 76, inc. 12, editou-se a lei de nº 23, datada de 12 de dezembro de 1973. Através deste diploma legal, que traça as diretrizes básicas sobre meio ambiente, foram concedidos poderes ao Presidente da República para expedir o Código Ambiental. O art. 19 dispôs que o Chefe do Executivo teria o prazo de um ano para o término dos trabalhos e o art. 20 estabeleceu uma comissão de assessoramento, na qual se incluía dois senadores.

A Lei nº 23, de 1973, fornece alguns conceitos e estabelece regras básicas. Por exemplo, no art. 4º define o que é poluição e no art. 16 estabelece a responsabilidade do Estado e dos particulares. Como ensina HERNANDEZ, "estes princípios gerais foram incorporados no Código Nacional de Recursos Naturais Renováveis e de Proteção ao Meio Ambiente, Decreto 2.811 de 1974, que reuniu ademais a legislação pre-

existente contida em outras disposições, sistematizando com esta forma o caos normativo existente..."<sup>11</sup>.

No que toca às sanções administrativa, dispôs-se de forma clara e objetiva. No art. 18 da Lei nº 23, de 12 de dezembro de 1973, fixaram-se as modalidades de sanções. De acordo com a gravidade dos fatos, elas podem ir de uma simples advertência até ao fechamento de estabelecimento ou indústria. De certa forma assemelham-se às sanções existentes no Brasil. A vantagem, todavia, da lei colombiana consiste no fato de serem as penalidades as mesmas para os diversos tipos de infrações e estarem previstas em um só dispositivo e não em leis esparsas.

No art. 339 do Decreto 2.811, de 1974, fixou-se que a violação das normas que tratam dos recursos naturais renováveis fará o infrator incorrer nas reprimendas do código e das leis e regulamentos sobre a matéria. Assim, para a conduta adequada a cada caso ter-se-á uma das sanções previstas no art. 18 da Lei 23, de 1973, ou na legislação suplementar. Como exemplo desta pode ser citado o art. 223 do Decreto nº 1.608, de 31 de julho de 1978, que regulamentou o Código Nacional, o qual prevê sanções aos infratores, relacionadas com a caça, que vão desde multa até revogação de licença e cancelamento do registro para a prática de tal atividade.

Percebe-se, do que foi visto, que a Colômbia possui uma legislação avançada e de acordo com a realidade do país.

<sup>11</sup>HERNANDEZ, Narcés Lozano. Delito Ecológico. Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle del Cauca, v. 7, n. 13, p. 428, 2. sem. 1985.

No entanto, tal fato, por si só, não basta para a solução dos problemas ambientais. A imprensa colombiana publicou artigo de Enrique Santos CALDERÓN, no qual ele faz análise da situação do meio ambiente e dos grandes problemas decorrentes de uma política estatal mal conduzida e dos efeitos da guerrilha que incendeia bosques e dinamita oleodutos.<sup>12</sup> Portanto, é preciso que, além da existência de normas eficientes, haja uma adequada condução do assunto pelo Poder Público e uma satisfatória consciência popular.

<sup>12</sup>CALDERÓN, Enrique Santos. Una Tragedia Anunciada. El Tiempo, (Colombia), 21 oct. 1990. p. 4-A.

## CAPÍTULO V

### A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

#### 5.1 *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 deverá o Direito Administrativo valer-se de disciplinas paralelas, nas quais se busca o aprimoramento da técnica de administração. Sempre perseguindo o ideal de atingir os objetivos pela forma mais eficiente e econômica.

Vale aqui lembrar a lição de MEIRELLES quando diz que "Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 55.

No Brasil não se optou pela criação de um Ministério do Meio Ambiente. Na Itália, por exemplo, surgiu pela Lei nº 349, de 8.7.86, o Ministério do Ambiente. No 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"<sup>2</sup>.

Nosso sistema evitou unificar toda a matéria ambiental em um só ministério, adotando a posição de estudiosos que entendem inoportuna tal centralização, pois acaba fechada em si mesma, com erros de inoperância. Portanto, ao invés de constituir um avanço, como aparenta, ela acaba sendo um mal para a eficácia dos serviços públicos ligados ao meio ambiente.

Entretanto, ainda que sem centralizar as atividades, partiu-se para uma política nacional do meio ambiente. Esta tem por base a Lei nº 6.838, de 31 de agosto de 1981, com todas as modificações subseqüentes. A condução coordenada de tais ações revela-se necessária. São oportunas as palavras de 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 à

<sup>2</sup>SANTOLOCI, Maurizio. Ministero dell' Ambiente. In: IL CODICE dell' Ambiente. Piacenza : La Tribuna, 1989. p. 739.

ação do tempo nem à pressão dos acontecimentos exteriores e dos "interesses do Estado". Esses "remendos" só servem para manter algumas zonas em estado de sobrevivência por algum tempo, até a próxima "complicação". Esta não é a impressão apenas dos ecologistas, mas também de alguns responsáveis pelo manejo do território.<sup>3</sup>

## 5.2 Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)

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 de relação 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 do Meio Ambiente (SISNAMA), nos dizeres do art. 6º da Lei nº 6.938, de 31.8.81, com a redação dada pela Lei nº 7.804, de 18.7.89, 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.

Observe-se, outrossim, que o conceito legal distingue órgãos e entidades. E com razão, pois a entidade é pessoa

<sup>3</sup>LAPOIX, L. Uma política nacional do meio ambiente. In: ENCICLOPÉDIA de Ecologia. São Paulo : EPU/EDUSP, 1979. p. 357.

jurídica, com personalidade própria, enquanto o órgão é elemento despersonalizado, incumbido de realizar as finalidades da entidade a que pertence.

A estrutura do SISNAMA encontra-se no art. 3º do Decreto nº 99.274, de 6.6.90. Nos seus incisos acham-se o Conselho de Governo (CONAMA), a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/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.

Saliente-se, outrossim, que, pelo texto legal e pela norma regulamentar, estão excluídas do SISNAMA as pessoas jurídicas alheias à administração pública, como as associações e fundações particulares previstas nos arts. 20 e 24 do Código Civil.

### *5.3 Conselho de Governo*

O Conselho de Governo foi introduzido no ordenamento jurídico através do art. 2º da Lei 8.028, de 12.4.90, que, no parágrafo único, alínea "b", nº 1, atribui-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 diretri-

zes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais.

O Conselho de Governo será presidido, em cada reunião, pelo Ministro de Estado para esse fim designado pelo Presidente da República, conforme art. 6º da Lei 8.028/90. O Secretário de Meio Ambiente não é membro nato do Conselho, porém poderá ser convidado a participar das reuniões.

Com a sua criação deu-se nova redação ao art. 6º, inc. I da Lei 6.938/81, extinguindo-se o Conselho Superior do Meio Ambiente, órgão que havia sido criado pela Lei 7.804, de 18.7.89, o chamado "Pacote Nossa Natureza".

#### 5.4 Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

Na estrutura do SISNAMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente está previsto como órgão pertencente à Secretaria do Meio Ambiente, conforme art. 12, inc. I da lei 8.028, de 12.4.90. Sua existência, contudo, antecede a este diploma legal, pois já era previsto no art. 6º, inc. II, da Lei 6.938, de 31.8.81, como órgão consultivo e deliberativo do então existente Conselho Superior do Meio Ambiente.

A constituição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estão previstos e regulamentados no Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. 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 partici-

pam, 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 do governo 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 do Meio Ambiente, decidir como última instância administrativa sobre os recursos interpostos contra penalidades impostas pelo IBAMA e estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores terrestres, aeronaves e embarcações, após ouvidos os ministérios competentes.

#### *5.5 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)*

A Lei nº 7.735, de 22.2.89, 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 SEMA, 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 SEMA, criada pelo Decreto 73.030, de 30.10.73, cujo papel principal era o de elaborar normas e padrões relativos ao meio ambiente, o IBDF, instituído pelo Decreto-Lei 289, de 28.2.67, que cuidava da política florestal, e a SUDEPE, criada pela Lei Delegada 10, de 11.10.62, que se destinava a assuntos ligados à pesca.

Entretanto, ainda agora, outros órgãos existem que cuidam, a nível federal, de assuntos ligados ao meio ambiente. Assim, por exemplo, cabe ao Ministério da Cultura a fiscalização do patrimônio cultural, ao Ministério da Marinha, através da Capitania dos Portos, a imposição de sanções por poluição do mar (Lei 5.357, de 17.11.67) 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 31.8.81, 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.

### 5.6 *Secretaria Especial do Meio Ambiente*

A Lei 8.028, de 12.4.90, criou, no seu art. 12, a Secretaria do Meio Ambiente, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relativas à Política Nacional do Meio Ambiente e à preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis. Sua estrutura básica foi disciplinada nos quatro incisos, assim dispostos: I - Conselho Nacional do Meio Ambiente; II - Departamento de Planejamento e Coordenação da Política Ambiental; III - Departamento Técnico-Científico e de Cooperação; IV - Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente. O Decreto nº 99.244, de 10.5.90, no seu art. 43, regulamenta as atividades da aludida Secretaria.

Dentre os órgãos que compõem a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, merece especial referência o Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Referido órgão possui verbas próprias e recebe os mais variados pedidos de todos os pontos do nosso território. Nele se mesclam requerimentos para proteção de áreas indígenas, realização de cursos para silvícolas, procriação de tartarugas e outros tantos. Sempre objetivando, como é lógico, a proteção ambiental.

A decisão é tomada por um colegiado, sob a direção do Presidente da SEMAM/PR. Os procedimentos vêm instruídos com parecer dos órgãos técnicos. Entre os julgadores têm assento dois representantes de associações ambientais, fato que constitui significativo avanço, eis que permite seja ouvida a sociedade civil.

### 5.7 Órgãos Setoriais, Seccionais e Locais

É a própria lei quem se encarrega de conceituar os órgãos que, complementarmente, compõem o SISNAMA. Com efeito, no art. 6º da Lei 6.938, de 31.8.81, com a redação dada pela Lei 7.804, de 18.7.89, temos:

IV - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da administração federal direta e indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder público, cujas atividades estejam associadas às de proteção 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 de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais : os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

No que pertine aos órgãos seccionais, cumpre elucidar 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 atividades que possam interferir em

matéria ambiental, entre outras, Tudo na forma do art. 6º da Lei Municipal nº 7.447, de 18 de abril de 1990.

No art. 113 do Decreto 99.274, de 6.7.90, prevê-se a elaboração de convênio entre cada órgão setorial estadual ou local com a SEMAN/PR, a fim de integrá-los ao SISNAMA.

## CAPÍTULO VI INSTRUMENTOS PREVENTIVOS

### *6.1 Impacto Ambiental*

#### *6.1 Conceito*

O conceito de impacto ambiental nos é dado pela Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986, do CONAMA, nos seguintes termos:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos naturais.

#### *6.1.2 Evolução Legislativa*

O primeiro país que tratou da questão do impacto ambiental foi os Estados Unidos da América do Norte. Através

da Lei Nacional de Controle Ambiental de 1969 (LNCA) tornou-se necessário o estudo de impacto. Contudo, como esclarece SEWELL, "deve-se enfatizar que o efeito da LNCA se limita a ações do governo federal. Iniciativas estaduais não são afetadas, a menos que o governo federal participe do projeto específico. Os investimentos privados não são incluídos, a não ser que a permissão ou o financiamento federais estejam envolvidos. Muitos governos estaduais e locais, contudo, estão tentando estender o conceito para suas jurisdições"<sup>1</sup>.

O exemplo foi imitado pela França. Como esclarece DESPAX, Professor da Universidade de Ciências Sociais de Toulouse, "discute-se aí sobre uma das importações mais felizes: a relação entre os estudos de impacto ambiental previstos pelo art. 2º da lei de 10 de julho de 1976 e o procedimento de "d'impact statement", conhecido após 1969 na legislação americana é, com influência, evidente (sobre a legislação francesa)"<sup>2</sup>.

A Suíça tratou da matéria através de lei federal de 7 de outubro de 1983, art. 9º. Em Portugal a inovação é mais recente e veio com a Lei nº 11, de 7 de abril de 1987, a qual foi complementada pelo Decreto-Lei nº 186, de 6 de junho de 1990, que sujeita a uma avaliação de impacto ambiental os planos e projetos que, pela sua localização, dimensão ou características, sejam susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente.

<sup>1</sup>SEWELL, Gramville H. Administração e Controle da Qualidade do Ar. In: ADMINISTRAÇÃO e Controle da Qualidade Ambiental. São Paulo : EPU/EDUSP/CETESB, 1978. p. 17.

<sup>2</sup>DESPAX, Michel. Droit de l'Environnement. Paris : Librairies Techniques, 1980. p. 159.

No Brasil o primeiro passo foi dado em 1969, através da Lei nº 6.803, de 2 de julho, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. O art. 10, inc. V, § 3º, expressamente prevê a avaliação de impacto, além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano.

Instituída a Política Nacional do Meio Ambiente, através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a avaliação do impacto ambiental foi explicitamente mencionada no art. 9º, inc. III. Posteriormente, através do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, que regulamentou a Lei 6.938, de 1981, atribui-se no art. 18, § 1º, ao CONAMA poderes para fixar critérios básicos para os estudos de impacto ambiental. De outra parte, a referida lei determinou a exigência de licenciamento de órgão estadual para as atividades efetiva e potencialmente poluidoras, conforme art. 10. Disto resultou menção explícita, no art. 18, de todo um capítulo dedicado ao licenciamento. Inclusive fornecendo, no art. 20, distinção às várias espécies.

Fiel a tal mandamento regulamentar, baixou o CONAMA a Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Esta, efetivamente, aborda a matéria minuciosamente e em linguagem direta e objetiva. Com sua entrada em vigor é que, na verdade, teve início uma nova fase sobre a matéria. Inclusive com a obrigação de submeterem-se os órgãos governamentais, tal qual os particulares, ao estudo do impacto ambiental. Bem observou Odete MEDAUAR ao ponderar que "em outras palavras, sem o estudo do impacto ambiental, expresso no RIMA, não poderá ser

licenciada a atividade pretendida. Portanto, atividades efetiva ou potencialmente modificadoras do meio ambiente, quer de iniciativa pública, quer de iniciativa privada, dependem de licenciamento, o qual, por sua vez, é condicionado à apresentação pelo proponente, de Relatório de Impacto Ambiental"<sup>3</sup>.

Teve a Resolução apontada outro mérito, qual seja, o de despertar interesse sobre o tema. Tal circunstância foi bem notada por Iara MOREIRA ao lembrar que

após 1986, proliferamos estudos de impacto ambiental. As revistas técnicas não deixam de apresentar artigos sobre o assunto; cursos e seminários multiplicam-se; as universidades se preocupam com a formação de quadros profissionais. De fato, em janeiro de 1986, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, ao aprovar a Resolução CONAMA nº 001/86, propiciou a aplicação da avaliação de impacto ambiental aos empreendimentos públicos, além dos privados, o que induziu todos os setores a se mobilizarem para a tarefa de implementá-la.<sup>4</sup>

Assim foi que nas áreas técnicas surgiram trabalhos de envergadura. Citam-se, entre outros, os seguintes: "Aspectos Ecológicos na Mineração e Medidas de Controle Ambiental", de PRADO FILHO,<sup>5</sup> abril de 1989; "Desenvolvimento Sustentado, Gerenciamento Geoambiental e o de Recursos Naturais", de

<sup>3</sup>MEDAUAR, Odete. Relatório de Impacto Ambiental. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, p. 591, set. 1989.

<sup>4</sup>MOREIRA, Iara Veroci Dias. Avaliação de Impacto Ambiental : Instrumento de Gestão. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 16, p. 54-63, jun. 1989.

<sup>5</sup>PRADO FILHO, José Francisco do. Aspectos Ecológicos na Mineração e Medidas de Controle Ambiental. Mineração Metalurgia, Ouro Preto, v. 503, n. 52, p. 61-70, abr. 1989.

DIEGUES,<sup>6</sup> junho de 1969; "A Escolha de Hidroelétricas no Brasil", de HOLTZ,<sup>7</sup> setembro de 1988; e "Conservação de Energia, Meio Ambiente e Desenvolvimento", de JANNUZZI,<sup>8</sup> setembro de 1989.

Estados e Municípios, face à nova posição assumida em razão da competência que lhes foi outorgada pela Carta Magna, podem, também, legislar a respeito. Cita-se, por exemplo, o Rio de Janeiro, onde, no dizer de ANTUNES, "a nível local fizeram editar regulamentos para o assunto, mediante Deliberação CECA nº 1.078, de 25 de junho de 1987, que aprovou a DZ-041-R7 Diretriz para Implantação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).<sup>9</sup> A audiência pública foi regulamentada pela Deliberação CECA nº 1.344, de 22 de agosto de 1988. O Paraná, mesmo prevendo o EIA no art. 207, § 1º, inc. V, não editou lei ordinária. O Município de Curitiba criou sua Lei Ambiental que é a de nº 7.447, de 18 de abril de 1990, e, no art. 10, fixou a necessidade do EIA. Mas não estabeleceu detalhes na tramitação. Portanto, nestes dois casos devem ser aplicadas as Resoluções do CONAMA que cuidam da matéria.

<sup>6</sup>DIEGUES, Antonio Carlos. Desenvolvimento Sustentado, Gerenciamento Geoambiental e o de Recursos Naturais. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 16, p. 33-45, jun. 1989.

<sup>7</sup>HOLTZ, A.C.T. A Escolha de Hidrelétricas no Brasil. Revista São Paulo Energia, São Paulo, v. 6, n. 56, p. 26-27, set. 1989.

<sup>8</sup>JANNUZZI, Gilberto de Martino. Conservação de Energia : Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ciência Hoje, Campinas, n. 66, p. 16-22, set. 1990.

<sup>9</sup>ANTUNES, Paulo de Bessa. Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro : Renovar, 1990. p. 93.

### 6.1.3 O Estudo do Impacto Ambiental

Em notável estudo sobre o tema, a Promotora VAZ CERQUINHO aduz o seguinte:

O EIA, obrigatoriamente, deve conter todas definições, análise e diagnósticos firmados pelas regras jurídicas assinaladas, além de atender aos princípios e objetivos consagrados na Lei de Política Nacional (nº 6.938/81).

Deste modo, o próprio EIA é vinculadamente regrado nas avaliações científicas e técnicas que deve espelhar do ponto de vista da Biologia, Geografia, Economia, etc. Não preenchendo todos os pressupostos de sua realização, é instrumento inapto para o licenciamento.

Salta à evidência tratar-se de análises, diagnósticos e definições construídos com respaldo nas Ciências Exatas, as quais não ensancham a possibilidade da formação de juízos de valor subjetivos com conseqüente atuação discricionária do administrador, ora concedido como o órgão competente para o licenciamento da atividade proposta.<sup>10</sup>

Nestes três parágrafos ressalta-se, cristalinamente, a necessidade de o EIA lastrear-se em dados técnicos sólidos e convincentes, adequar-se à legislação que rege a matéria e a impossibilidade de o administrador decidir com fundamento em critério discricionário. No art. 2º da Resolução CONAMA 001/86 estabelecem-se diversos fatores a serem levados em conta no estudo e no relatório que se lhe segue, conhecido

<sup>10</sup>VAZ CERQUINHO, Maria Cuervo Silva. Do Impacto Ambiental. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 637, p. 24, nov. 1988.

como RIMA. Observe-se que a relação é exemplificativa, pois a cabeça do artigo usa a expressão "tais como".

Merecem alguns aspectos referência especial. É, por exemplo, o caso do enfoque sociológico. Talvez seja o mais complexo, pois envolve o problema da população afetada. Em importante estudo sobre o tema MOREIRA DE OLIVEIRA chama a atenção para os dados que deverão ser apurados: 1) Dinâmica populacional da área de influência do empreendimento; 2) Uso e ocupação do solo; 3) Rede de relações socioculturais; 4) Educação; 5) Saúde; 6) Lazer e recreação; Organização social.<sup>11</sup>

Outro enfoque da maior relevância é o referente aos resultados econômicos. A necessidade de uma bem estruturada correlação entre a economia e a ecologia é evidente. O homem pode dispor dos avanços tecnológicos e do bem-estar que lhe são proporcionados pela exploração de bens ou serviços. No entanto, esta exploração deverá ser feita de modo a que seja mantido um equilíbrio com o ambiente em que vive. Adverte, contudo, JUCHEM que "a complexidade da avaliação econômica de impactos ecológicos aumenta na medida que se percebe que é extremamente difícil atribuir valores para determinadas variáveis a serem consideradas (por exemplo, quanto vale a pesca de lazer praticada em determinado trecho de um rio a ser afetado pela construção de uma hidroelétrica)"<sup>12</sup>. Observa o estudioso que inicialmente deverá ser fei-

<sup>11</sup>MOREIRA DE OLIVEIRA, Noeme. Aspectos Sociológicos na Avaliação de Impactos Ambientais. Revista FUPEF-UFPR; Curitiba, p. 45-46, 1990.

<sup>12</sup>JUCHEM, Ari Peno. Avaliação Econômica de Impactos Ambientais. Revista FUPEF-UFPR, Curitiba, p. 65, 1990.

to um levantamento do meio social, cultural e econômico. Depois a análise das alterações que o empreendimento irá proporcionar. Por fim as medidas que possam diminuir os efeitos negativos, com os respectivos programas de monitoramento e acompanhamento.

Também é de grande interesse a análise do ponto de vista da preservação da fauna. Esta é diretamente afetada, principalmente nos projetos que envolvem a construção de grandes barragens. O primeiro passo a ser dado é o levantamento da fauna existente. Não é preciso grande esforço para imaginar as dificuldades existentes para atingir tal objetivo. Diferentes técnicas deverão ser usadas em se tratando de mamíferos, aves, répteis e anfíbios, peixes, insetos, aracnídeos, crustáceos, moluscos ou zooplâncton, conforme minucioso trabalho de BITTENCOURT sobre a matéria.<sup>13</sup> Em um passo seguinte será necessário o estudo do ambiente destinado à fauna após a realização do projeto. Será, então, imprescindível a verificação da vegetação para o suprimento alimentar e a adequação ao habitat.

Muitos outros aspectos de igual importância poderiam ser abordados. Assim, necessário é, v.g., o exame do impacto sobre a vegetação, a água, o ar e o solo. Todos estes fatores deverão ser abordados, a fim de que a decisão final possa ser baseada em elementos concretos e convincentes.

O estudo de impacto ambiental será feito por uma equipe multidisciplinar, nos termos do art. 7º da Resolução

<sup>13</sup>BITTENCOURT, Márcio Luiz. Metodologias para Levantamento e Análise da Fauna. Revista FUPEF-UFPR, Curitiba, p. 143-148, 1990.

mencionada. Observa a propósito o ambientalista LEME MACHADO que

a concepção brasileira procura situar a equipe multidisciplinar como presença participativa e atuante de especialistas da sociedade civil no procedimento de planejamento nacional nos três níveis - federal, estadual e municipal. A equipe multidisciplinar fica entre o Estado licenciador e o Estado empresário, entre o Estado licenciador e a pessoa jurídica nacional ou estrangeira de Direito privado.<sup>14</sup>

Estas equipes devem inscrever-se na SEMA, em conformidade com a Resolução nº 1, de 13 de junho de 1988, do CONAMA. Referido cadastramento é acessível aos interessados.

Evidentemente, o trabalho prestado pela equipe disciplinar é da máxima relevância. Seu relacionamento com o proponente, que arcará com as despesas na forma do art. 8º da Resolução 001/86 do CONAMA, é de respeito e independência. Evidentemente, seus membros atuam movidos pelo interesse público e não pelo do proponente. A situação assemelha-se muito à do Perito Judicial no processo civil. Já com a administração, cabe à equipe atender aos mandamentos dos arts. 5º e 6º da citada Resolução e outros que lhe forem exigidos pelo órgão ambiental em razão das peculiaridades do projeto. Por seus atos, os membros da equipe respondem civil e penalmente.

O público deve ter acesso ao RIMA. Esta garantia foi prevista no art. 11 da indigitada Resolução e, após 1988,

<sup>14</sup>LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991. p. 139.

elevada a categoria constitucional. No entanto, respeita-se o segredo industrial, de acordo com a legislação.

Não é tarefa simples definir o que é sigilo industrial. Ele é encontrado na doutrina com nomenclatura variada: segredo comercial, segredo de empresa, segredo de fábrica, segredo de negócio e até como "know-how". Muito embora previsto no art. 196, inc. XII do Código Penal, no art. 482, "g", da C.L.T. e no Decreto-Lei nº 7.903, de 1945, art. 181, nenhum dispositivo dá o seu conceito. Pode-se dizer que ele consiste no conhecimento sobre os meios de fabricação, idéias, vendas, publicidade, relações com vendedores e consumidores, os quais interessa ao empresário manter ocultos. Assim, se a matéria está protegida pelo segredo industrial, fato a ser invocado e demonstrado pelo interessado, a autoridade administrativa, em despacho fundamentado, poderá excluí-la do acesso ao público.

Em seguida passar-se-á à fase de comentários. Não fixa a Resolução 001/86 o prazo para esta relevante atividade. Da mesma forma a Resolução nº 009, de 1987. A legislação estadual pode suprir a omissão e, a respeito, cita-se o Decreto 26.687, de 11 de fevereiro de 1982, da Bahia, que estabelece no seu art. 43 o prazo de 45 dias.

Finalmente, conclui-se com a audiência pública para informação sobre o projeto, seus impactos ambientais e discussão do RIMA. A Resolução 001/86 do CONAMA simplesmente facultava à administração realizar, ou não, dita audiência. Todavia, o referido órgão, através da Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987, veio a dar novo tratamento à matéria.

Mas não a tornou obrigatória. Apenas alargou a possibilidade de sua realização ao dispor, no art. 2º, que ela se realizará quando houver solicitação de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Esta audiência é ato da mais alta importância, face à participação popular e aos Estados e Municípios poderem legislar sobre a forma de sua realização.

A Resolução 09, de 1987, que acabou sendo publicada no Diário Oficial apenas em 28 de junho de 1990, disciplina, ainda, a forma de convocação dos interessados, o local que recomenda seja acessível e as formalidades a serem observadas. Evidentemente, a inobservância de tais determinações ocasionará a nulidade do ato administrativo.

A audiência pública é da maior relevância no processo de análise do impacto ambiental, pois é o momento que as pessoas preocupadas com os reflexos da obra ou atividade possuem para externar suas posições. Bem por isso, tudo deve ser feito para que haja participação popular, possibilitando ao administrador o maior número possível de elementos, a fim de que possa decidir da maneira mais condizente com o interesse público.

Em seguida o órgão público ambiental proferirá decisão. Para tanto, tendo em mãos o RIMA e todos os demais elementos coletados. Impõe-se analisar a natureza jurídica de tal ato, não sendo demais lembrar a lição de CRETELLA JUNIOR no sentido de que vinculados "são os atos administrativos que se concretizam pela vontade condicionada ou cativa da administração, obrigada a manifestar-se positivamente, desde

que preencham, no caso, determinados requisitos fixados a priori pela lei" e que o ato discricionário é a "manifestação concreta e unilateral da vontade da administração que, fundamentada em regra objetiva de direito que a legitima e lhe assinala o fim, se concretiza livremente, desvinculada de qualquer lei que lhe dite previamente a oportunidade e a conveniência da conduta" <sup>15</sup>.

Para VAZ CERQUINHO o administrador não pode decidir fora das conclusões expostas no RIMA pela equipe multidisciplinar. Assevera a estudiosa representante do Ministério Público que "entretanto, como conclusão, certo e inconteste é o fato de que o EIA e conseqüente relatório vinculam a autoridade licenciante, cingindo-a às suas conclusões técnicas em prol do interesse público atinente à proteção do meio ambiente, o que, como ressaltado, importa estrita observância dos comandos legais, ainda que genericamente, nos termos retro-invocados" <sup>16</sup>.

Permito-me, com a devida vênia, divergir de tal posicionamento. Observo que inexiste qualquer comando legal a ordenar tal vinculação ao administrador. De outra parte, este necessita possuir certa dose de discricionariedade para decidir tal tipo de questão, pois, não raramente, existirão interesses sociais relevantes a justificar a tomada de certa posição. Agora, não poderá o administrador deixar de enfrentar todos os aspectos expostos no RIMA, singelamente repe-

<sup>15</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Forense, 1966. p. 101-103.

<sup>16</sup>VAZ CERQUINHO, p. 28.

lindo suas conclusões. Ele não está vinculado a elas, mas, sem dúvida, deverá externar, de forma expressa, sua discordância. A omissão poderá gerar a nulidade do ato administrativo, a ser combatida na esfera administrativa competente ou pelas vias judiciais.

## 6.2 Licenciamento Ambiental

Doutrina MEIRELLES, que "licença é o ato administrativo vinculado e definitivo, pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como por exemplo, o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio"<sup>17</sup>.

A Lei 6.938, de 1981, fala no seu art. 10 em prévio licenciamento. Já o art. 18 do Decreto nº 88.351, de 19 de junho de 1983, dispõe que:

Art. 18 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

<sup>17</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 163-164.

Prossêgue o Decreto, fornecendo as espécies do aludido ato administrativo:

Art. 20 - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar de planejamento da atividade, contendo os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI) autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado;

III - Licença de Operação (LO) autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévias e de Instalação.

O termo licença, certamente, não é o mais apropriado, pois pressupõe ato administrativo definitivo e, pelo menos para a Licença Prévia e para a de Instalação, o ato é precário. Mais adequado seria usarmos a denominação autorização, esta sim de caráter discricionário e precário. No entanto, optou o legislador pelo uso do termo licença e por isso só a ele faremos referências, evitando compreensão equivocada do assunto.

No art. 9º, inc. IV, da Lei 6.928, de 31 de agosto de 1981, dá-se como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, além do licenciamento, a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Pode parecer estranho, em um primeiro momento, como poderá a administração voltar atrás após ter concedido a Licença de Operação (LO). Mas a única conclusão razoável é a de que pode a administra-

ção fixar prazo de validade para a licença e que, durante este período, acompanhará o desenvolvimento das atividades. Aliás, o art. 6º, inc. IV, da Resolução 001/86 do CONAMA prevê no Estudo de Impacto Ambiental a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem observados. Pois bem, a inobservância das regras de respeito ao meio ambiente implicará na revogação do licenciamento concedido.

Impõe-se, outrossim, lembrar que o zoneamento ambiental também está previsto como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, como se vê do art. 9º, inc. II, da Lei 6.938, de 1981. Assim, desde que por lei federal ou estadual se estabeleça que determinada área é de zoneamento ambiental, não será possível a concessão de licenciamento.

Aos Estados e Municípios cabe, ainda, fornecer licenciamento para obras ou atividades em tais condições. Bem por isso, utilizando-se de legislação própria, referidas pessoas fixam os parâmetros necessários para o interessado alcançar tal finalidade. No Paraná esta atividade administrativa é regulada pela Lei Estadual nº 7.109, de 17 de janeiro de 1979, que no seu art. 4º prevê, expressamente, a licença de instalação e funcionamento. Referida lei foi regulamentada pelo Decreto 857, de 18 de julho de 1979 e este, nos seus artigos 7º e 8º atribui à SUREHMA a concessão da licença. No âmbito municipal, Curitiba, por meio do art. 11 da Lei Municipal nº 7.447, de 18 de abril de 1990, prevê a exigência de licença prévia da Secretaria do Meio Ambiente.

Portanto, o licenciamento é ato administrativo da máxima relevância e possui regramento próprio no âmbito federal, nada impedindo que os Estados e Municípios façam exigências outras, justificadas pela peculiaridade de seus interesses.

## INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

### 7.1 *Ilícito Ambiental*

Para DE PLÁCIDO E SILVA, ilícito "em seu sentido próprio quer exprimir o que é proibido ou vedado por lei"<sup>1</sup>. 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 e 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).<sup>2</sup>

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, ape-

<sup>1</sup>DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1967. v. 2, p. 781.

<sup>2</sup>POSTIGLIONE, Amedeo. *Il Diritto all' Ambiente*. Napoli : Jovene Editore, 1982. p. 77.

nas, infração administrativa. O Estado faz a opção, tendo em vista a gravidade do fato. Bom exemplo disto se encontra na Lei nº 5.197, de 1967, que trata da proteção à fauna. No art. 27 dispões-se que as condutas previstas em vários artigos da referida lei constituem crime. É o caso, por exemplo, do art. 3º, que proíbe o comércio de espécimes da fauna silvestre. O legislador, por entender ser grave tal conduta, elevou-a à categoria de delito, punido 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 redigidas de forma pouco clara e objetiva. O primeiro critério será o de verificar se o tipo refere-se a crime ou contravenção. O segundo será observar qual a pena imposta. Se houver referência a prisão estar-se-á diante de figura criminosa. Caso haja menção a multa, suspensão de atividade e outras análogas, a infração será, provavelmente, administrativa. Dissemos provavelmente, porque não é esta regra absoluta. Há contravenções penais que são punidas exclusivamente com pena de multa, como recusa de moeda de curso legal.

No passado a distinção ainda era mais complexa. O nosso primeiro Código do Processo Criminal, promulgado após a Independência através de Lei de 29 de novembro de 1832, é bom exemplo disto. Veja-se, para bem compreender tal situação, o caso do art. 12, § 1º, que dava aos Juizes de Paz a função de tomar conhecimento das pessoas novas que viessem a habitar no seu Distrito e conceder passaportes a quem lhes

requeresses. Vale dizer, atividades tipicamente administrativas. Já na Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, davam-se às autoridades policiais funções de polícia administrativa, polícia judiciária e atividade judiciária propriamente dita. Assim, por exemplo, cabia-lhes proferir sentenças em casos de pouca relevância, sendo certo que o recurso de apelação, nos termos do art. 78, §1º, era julgado pelo Juiz de Direito.

## 7.2 Culpabilidade

Passamos, agora, ao exame da questão da culpabilidade no ilícito administrativo contra o meio ambiente. 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 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" .

Portanto, deverá o intérprete verificar qual a descrição da figura típica, ou seja, como a lei descreve a infração administrativa. A partir de seus termos poderá chegar à conclusão de como ela se consuma. Se o caso exige conduta dolosa, culposa ou um mero comportamento omissivo. Façamos

<sup>3</sup>FERNANDES DE OLIVEIRA, Régis. *Infrações e Sanções Administrativas*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1985. p. 9.

a análise de um exemplo. O Código de Pesca, Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, dispõe no art. 55 que a infração ao art. 11 será punida com multa. Assim consta no aludido dispositivo:

Art. 11 - Os comandantes das embarcações destinadas à pesca deverão preencher os mapas fornecidos pelo órgão competente, entregando-os ao fim de cada viagem ou semanalmente.

Basta o não fazer, no caso não preencher os mapas e não entregá-los à autoridade competente, para que se tenha por consumada a infração administrativa. O comportamento contrário à norma, omissivo, é o suficiente.

Já na Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que trata dos agrotóxicos, pode ser localizado exemplo de infração em que se exige ação culposa. O art. 14, alínea "a", atribui responsabilidade administrativa ao profissional quando comprovada receita errada, displicente ou indevida. Na conduta de um engenheiro agrônomo que fornece receita displicente, ou seja, com pouco caso ou falta de atenção, estará configurada uma conduta tipicamente culposa, na modalidade da negligência. Ao que elabora receita errada, poderá ser atribuída culpa, na modalidade da imperícia. Nestas hipóteses, a infração só se configurará se demonstrada a culpa.

Resta analisarmos, ainda, a questão atinente à exclusão da infração. Por vezes a conduta do agente está em conformidade com a descrição legal, porém, ainda assim, seu comportamento não é antijurídico.

Não há legislação sobre o tema ora enfocado. O intérprete deve socorrer-se das normas de Direito Penal e dos princípios gerais do Direito. Nos termos do art. 23 do Código Penal não há crime quando o agente age em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito. Da mesma forma pode-se afirmar que não há infração quando a ação não for contrária ao Direito.

Por fim, cumpre observar-se que em outras situações o fato é típico e antijurídico. Portanto, existe a infração. Só que a sanção não pode ser aplicada, face às circunstâncias da ocorrência. Novamente nos valem da lição do Desembargador FERNANDES DE OLIVEIRA que, em excelente estudo sobre o assunto, aponta as hipóteses de ilícito administrativo cometido mediante erro, coação irresistível, menoridade, fato da natureza e fato de terceiro.<sup>4</sup> Já a doença mental, ao ver do doutrinador, exclui a culpabilidade, porém, nas infrações de mero comportamento, ele pode ser sujeito ativo. Por fim, a embriaguês não isenta o agente de pena.

### *7.3 Princípio da Legalidade*

O princípio da legalidade constitui uma limitação constitucional à atuação do Estado. Origina-se da repartição de poderes pregada por Montesquieu e que é adotada,

<sup>4</sup>FERNANDES DE OLIVEIRA, p. 48-49.

atualmente, nos países civilizados. Ao início 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, inc. II, da Carta Magna, e destina-se, precipuamente, ao Poder Executivo.

BANDEIRA DE MELLO, ardoroso defensor desta garantia constitucional, com realismo observa que "certamente esta não é a fórmula mágica, nem suficiente, só por só, para assegurar os objetivos que a nortearam. Contudo, certamente é condição indispensável para que se realizem"<sup>5</sup>.

A lei, para os efeitos da garantia fundamental, é o ato normativo editado pelo Poder Legislativo. No entanto, como adverte CLÈVE comentando a Carta de 1988, "fortalecido o Congresso, entretanto, nem por isso deixou o Constituinte de admitir a delegação de função legislativa ao Executivo"<sup>6</sup>. Esta se acha prevista no art. 59, incs. IV e V, através da lei delegada e da medida provisória. Portanto, respeitadas as proibições da própria Constituição Federal (vide art. 68), 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 os regulamentos autônomos, mesmo veiculando regras gerais e abstratas, não atendem ao mandamento constitucional.

<sup>5</sup>BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ato Administrativo e Direito dos Administrados. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1981. p. 84.

<sup>6</sup>CLÈVE, Clemerson Merlin. As Medidas Provisórias e a Constituição Federal/88. Curitiba : Ed. Juruá, 1991. p. 36.

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

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

As infrações administrativas ao meio ambiente se encontram em textos esparsos. No entanto, uma delas tem especial relevância. Referimo-nos à Lei 6.938, de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente. Esta é a redação:

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 qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, agravada em casos 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 sua atividade.

Basta uma perfunctória leitura da cabeça 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 de tipo aberto.

Esta é a norma base sobre as infrações administrativas 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 nº 5.357, de 17 de novembro de 1967, e a única sanção prevista é a multa.

Mais rara é a ocorrência de ilícito envolvendo locais de interesse turístico. O art. 24 da Lei nº 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 prevêem 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 previstas.

As dúvidas surgem quando inexiste 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 nº 4.797, de 20.10.1965, 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 substâncias químicas 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.

Referido diploma legal foi regulamentado pelo Decreto

nº 58.016, de 18.3.1966, e este, nos arts. 17 e 18, estabeleceu, além da multa, as penalidades de advertência, cassação do registro e reposição total do material imprópriamente tratado e entregue ao consumo. Sobreveio a Portaria Interministerial de nº 292, de 28.4.1989, 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 típico de ofensa ao princípio da reserva legal. Os atos inferiores, Decreto e Portaria, subverteram a hierarquia das fontes de Direito, criando sanções novas. Isto lhes era vedado. Se a inconstitucionalidade fosse arguída 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 regulamentar.

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, a época, o clima, a importância da espécie a ser protegida e outras peculiaridades. O indispensável, en-

tretanto, é que exista permissivo legal, inclusive prevendo a sanção cabível. Deve ser evitado o que COUTO E SILVA chama de "delegação atípica ou disfarçada"<sup>7</sup>, ou seja, passar o Executivo a legislar indevidamente.

#### 7.4 Poder de Polícia

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

Art. 78 - Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização de Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Na doutrina de D'ANDRÉA FERREIRA constata-se que:

O poder de polícia nada mais é, quer sob sua manifestação constitucional, quer legislativa, ou administrativa, do que o conjunto de atribuições do Poder Público competente, para limitar, para disciplinar

<sup>7</sup>COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo. Revista de Direito Público. v. 20, n. 84, p. 52, out./dez. 1987.

o exercício de poderes e faculdades que compõem o conteúdo dos vários direitos, tendo em vista esses vários interesses.<sup>8</sup>

Mas, como adverte ANDRADE DE OLIVEIRA, "o poder de polícia, exercido pela polícia administrativa, por sua própria natureza, isto é, como fração ou segmento da Administração Pública, necessariamente atua sob a Constituição e a lei formal"<sup>9</sup>.

Para LAUBADÈRE, "na realidade, o poder de polícia se define por seu fim, que é o de velar pela tranqüilidade (ausência de desordens e perturbações), pela segurança (que não haja riscos de acidentes) e pela salubridade pública (que não haja riscos de enfermidades)"<sup>10</sup>.

Outrora, a visão deste poder confinava-se na defesa da sociedade contra os excessos individualistas. 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 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

<sup>8</sup>D'ANDREA FERREIRA, Sérgio. Limitações Administrativas à Propriedade. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 300, p. 15, out./dez. 1987.

<sup>9</sup>ANDRADE DE OLIVEIRA, Fernando. Limitações Administrativas à Propriedade Privada. Rio de Janeiro : Forense, 1982. p. 230.

<sup>10</sup>LAUBADÈRE, André de. Manual de Derecho Administrativo. Bogotá : Ed. Temis, 1984. p. 198.

suma, o conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor de interesse público adequado, direitos e liberdades individuais"<sup>11</sup>.

A Constituição Federal, ao repartir as matérias que são da competência da União, dos Estados, Distrito Federal 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, inc. XXIII, da Lei Maior. Logo, 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 DEVOLVÉ.<sup>12</sup>

<sup>11</sup>TÁCITO, Caio. O Poder de Polícia e Seus Limites. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 27, p. 8, jan./mar. 1952.

<sup>12</sup>VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. Paris : Presses Universitaires de France, 1958. p. 1071.

Vejamos uma hipótese prática existente no Brasil. O Estado reconhece, no art. 5º, inc. 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. A ninguém surpreende tal fato, pois seria inadmissível, por exemplo, permitir o exercício da medicina a pessoa não habilitada. Para efetivar a vedação, o Estado vale-se, inclusive, de poder de fiscalização, que é exercido através dos Conselhos 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 e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes da concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.<sup>13</sup>

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

<sup>13</sup>LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1991. p. 192.

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 opção 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 nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, que cuida da inspeção e fiscalização da 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 o poder discricionário.

A auto-executoriedade consiste no poder que se dá à administração de executar seus próprios atos, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário. Seu objetivo é possibilitar ação imediata e de acordo com as necessidades, muitas vezes de caráter urgente e inadiável.

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 situação que exige a imediata suspensão da conduta lesiva. Por exemplo, determinada indústria madeireira está procedendo a desmatamento em larga escala, sem a necessária

autorização da autoridade administrativa. É evidente que, a aguardar-se a tramitação do procedimento administrativo, estar-se-á, por vezes, condenando o meio ambiente a um dano irreparável. Correta, assim, a atitude da autoridade em embargar tal tipo de atividade, lavrando auto de infração e possibilitando, então, a defesa por parte do autuado.

Mas, tal atitude se justifica, apenas, nos casos extremos que coloquem em perigo a segurança ou a saúde pública. Eventuais excessos poderão ser coibidos 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, de 9 de dezembro de 1965.

No que pertine 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 nº 7.661, de 16 de maio de 1988, institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Entre outras coisas, no seu art. 3º, inc. 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 au-

to 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 socorrer-se do Judiciário. Tem a administração o direito de executar a penalidade administrativa, aplicada com base na lei.

Por derradeiro, observe-se que, como já foi visto, a polícia ambiental pode ser executada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Por outro lado, este poder que é, normalmente, exercido para limitar os direitos individuais, pode ser dirigido, também, contra as mesmas pessoas jurídicas de Direito Público. Entre elas não há hierarquia no nosso sistema federativo. Assim, desde que uma delas esteja atuando nos limites de sua competência, firmada na Constituição Federal, as outras deverão curvar-se e obedecer.

Considere-se, a título de exemplo, a hipótese de certo Município, através de sua lei sobre uso do solo, matéria da sua exclusiva competência, na forma do art. 30, inc. VIII, da Lei Maior, proibir a construção de edifícios com mais de três andares em determinada região. Se a União Federal desejar construir no local, deverá subordinar-se à referida regra, descabendo qualquer pretensão de a ela não sujeitar-se.

## CAPÍTULO VIII

### SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

#### 8.1 Conceito. Finalidade

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"<sup>1</sup>.

Afirmam GARCÍA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ que:

Por sanção administrativa entendemos aqui um mal infligido 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 de uma multa; ...).<sup>2</sup>

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:

<sup>1</sup>CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1973. p. 164.

<sup>2</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomáz Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1991. p. 875.

A finalidade do ato sancionador 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.<sup>3</sup>

## 8.2 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. Não tem sentido, assim, para um fato de reduzida significância, impor uma reprimenda de extrema severidade que, por vezes, poderá ter um efeito altamento nocivo.

Como nota MEIRELLES, "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 polícia, como também a correspondência entre a infração cometida e a sanção aplicada, quando se tratar de medida preventiva"<sup>4</sup>.

Ocorre que as leis administrativas, frequentemente, não se preocupam em dispor sobre a observância deste princípio. Disto resulta, muitas vezes, que o administrador, por

<sup>3</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. A Defesa nas Sanções Administrativas. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 298, p. 100, abr./jun. 1987.

<sup>4</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 119.

desconhecimento ou mesmo severidade exacerbada, impõe sanções totalmente descabidas. Já o Direito Penal fornece ao juiz elementos para acomodar as circunstâncias do ilícito com a 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, inc. 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 evitando situações que causam perplexidade ao administrador, com indesejável descrédito no Poder Público.

Na verdade, a desproporcionalidade do ato administrativo importa em verdadeiro abuso de poder. Conseqüente-

mente, é ele passível de ser anulado pelo Poder Judiciário. 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.

### 8.3 *Espécies de Sanções*

As sanções administrativas estão previstas em leis esparsas e, de regra, são sempre as mesmas: multa, suspensão ou interdição de atividades, embargo administrativo de obra e outras tantas. Interessa-nos enfocar as penalidades existentes nas leis que cuidam do meio ambiente. Elas, regra geral, são iguais às existentes para as situações comuns enfrentadas pelo Poder Público.

A Lei 6.938, de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, prevê as espécies mais comuns de sanções administrativas. No entanto, ela não esgota o assunto. Existem outras tantas nas inúmeras leis que tratam de matéria ambiental. A análise será feita a partir de cada espécie de sanção e, a partir de então, para as hipóteses em que poderá ser aplicada.

### 8.3.1 Multa

É a penalidade mais comum em qualquer tipo de infração administrativa. Seus objetivos são os de punir o infrator, coagindo-o a não repetir a conduta ou a reparar a lesão causada. Esta sanção, de forma excepcional, não goza de auto-executoriedade. Por tal razão sua cobrança deverá ser feita perante o Poder Judiciário. Não deve ser confundida multa de caráter administrativo com a multa de índole penal. Muito embora ambas tenham natureza pecuniária, apenas a de caráter penal pode ser convertida em prisão e só a de índole tributária pode alcançar terceiros.

Na legislação sobre o meio ambiente a multa é a sanção mais utilizada. Não se mostra necessário explicitar cada lei que a prevê, porque isto sucede, praticamente, em todas. Apenas a título de exemplo observa-se que ela se acha na lei básica, que é a de nº 6.938, de 1981, conforme art. 14, inc. I. Da mesma forma na Lei 7.661, de 16.5.1988, que trata do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, como se vê no art. 7º. Idem na Lei nº 7.679, de 23.11.1988, que cuida da proibição de pesca de espécies em período de reprodução, conforme art. 4º.

Quando uma lei que trata de assunto ligado ao meio ambiente não dispuser, explicitamente, sobre tal pena e seu valor, aplicar-se-á o art. 14, inc. I, da Lei 6.938, de 1981. Por outro lado, não será demais lembrar que a multa administrativa está adstrita ao princípio da reserva legal e por isso não poderá ser criada por ato inferior. Aponta-se,

a título de exemplo, o Decreto nº 84.017, de 21.9.1979, que aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Ele foi editado com fundamento no art. 5º da Lei 4.771, de 1965, que é o Código Florestal. Esta lei não prevê pena de multa, nem genérica nem especificamente, quando trata dos parques. Sucede que o Decreto indigitado estipula tal sanção no art. 49, inc. I, e aponta valores no art. 50. É manifesta a sua inconstitucionalidade, pois tal previsão só poderia ser feita através de lei.

Outra situação especial é a prevista no Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, que criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). No seu art. 17 o aludido Decreto-Lei dispõe sobre vários casos em que as penalidades previstas no art. 15 serão aplicadas. Depois, no § 3º deste mesmo artigo 17, estipula que o Poder Executivo disporá detalhadamente sobre a aplicação das penalidades em casos não previstos neste artigo e fixará o valor das multas. Este dispositivo fere o princípio da reserva legal, pois, além de dar ao Executivo poder para criar infrações para hipóteses que não foram previstas, ainda delega atribuições para estabelecer o valor das multas.

### *8.3.2 Perda ou Restrição de Benefícios e Incentivos Fiscais*

O Poder Público, para incentivar o desenvolvimento de regiões mais atrasadas ou outra medida de interesse geral, pode isentar o contribuinte do pagamento de determinados impostos. O art. 176 do Código Tributário Nacional expressa-

mente prevê tal possibilidade. A forma de concessão destes incentivos é regulada em diplomas diversos. Lembra-se, como modelo, o Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento e altera a legislação do Imposto de Renda relativa a Incentivos Fiscais.

Em matéria relacionada com o meio ambiente, como é natural, é possível a concessão de tal benefício. Cita-se um exemplo concreto no Decreto nº 96.233, de 28.6.1988, que dispõe sobre aplicação de incentivos fiscais para o desenvolvimento florestal. No aludido Decreto traçam-se os requisitos necessários para que os empreendimentos florestais possam valer-se das respectivas vantagens.

Se pessoas aquinhoadas com incentivos ou benefícios vierem a cometer infrações administrativas contra o meio ambiente, poderão perder ou ter restringidos estes estímulos do Poder Público. Trata-se de sanção grave que origina considerável prejuízo econômico ao infrator. Para ultimá-la será preciso que assim decida o CONAMA, por Resolução, aplicando-a depois a autoridade administrativa ou financeira. Esta é a forma de procedimento prevista no art. 14, § 3º, da Lei 6.938, de 1981.

Assim se procedeu em punição imposta pelo CONAMA através da Resolução nº 004, de 28 de junho de 1990, a determinado cidadão, impedindo-o de utilizar incentivos e benefícios fiscais e ordenando que o fato fosse comunicado a todos os estabelecimentos oficiais de crédito.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Resoluções CONAMA 84/90, Brasília, 1991. p. 206.

### *8.3.3 Perda ou Suspensão de Participação em Linhas de Financiamento em Estabelecimentos Oficiais de Crédito*

Trata-se de sanção prevista, da mesma forma, na Lei 6.938, de 1981. Financiamento é o ato de financiar, ou seja, custear as despesas de. Vários diplomas legais em nosso país possibilitam tal prática, atuando como estímulo ao aumento de produção. É o caso do financiamento destinado a médias, pequenas e micro-empresas, inclusive para reformas de equipamentos agrícolas. Regulado pela Resolução do Banco Central do Brasil de nº 657, de 17.12.1980, estabelece regras para 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 os casos mais simples) de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos 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 art. 14, § 3º, da Lei 6.938, de 1981.

### *8.3.4 Suspensão de Atividade*

É mais uma das sanções previstas na Lei 6.938, de 1981, conforme art. 14, inc. IV. A primeira ocorre quando

há um licenciamento pela autoridade administrativa. Esta concessão pode ser da autoridade federal, quando o impacto da obra tenha âmbito regional ou nacional, ou estadual se não houver estes requisitos. É a regra do art. 10, cabeça, e § 4º da lei acima referida. Inexiste previsão do prazo da suspensão, fato que leva a crer que ela deva perdurar até que o infrator venha a sanar o motivo que levou sua atividade a ser considerada nociva. Eventualmente a suspensão poderá ser definitiva. A Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, que cria o regime de permissão da lavra garimpeira, prevê esta drástica penalidade no seu art. 18, para as hipóteses de pesquisa ou lavra que causarem danos ao meio ambiente.

A segunda hipótese de suspensão sucede quando inexistir qualquer licença para a prática da atividade. Em tal situação a autoridade administrativa poderá suspender, de plano, a atividade do infrator.

#### 8.3.5 *Redução de Atividade*

Esta penalidade encontra-se, também, na Lei 6.938, de 1981, porém não no rol das sanções administrativas. Ela é prevista no art. 10, § 3º, e fica reservada para os casos em que o infrator está ocasionando emissões gasosas, efluentes líquidos e resíduos sólidos acima dos limites estabelecidos na licença. A autoridade ambiental estadual e, em caráter supletivo, a federal, poderá determinar a redução das atividades geradoras de poluição a níveis aceitáveis. É uma ação que não vai ao extremo da suspensão das atividades.

### 8.3.6 Apreensão

A apreensão administrativa é o ato pelo qual a autoridade competente, com base em dispositivo de lei, determina a tomada de bens ou objetos de uso proibido. Esta sanção administrativa não está prevista na Lei nº 6.938, de 1981, mas sim em outros diplomas legais esparsos.

Vejamos um exemplo. A Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução. Ela contém dispositivos de ordem penal e administrativa. O art. 1º, incisos V e VI, proíbe a pesca em épocas e locais interditados e sem autorização do órgão competente. A punição aos infratores está no art. 5º. Para o agente que utilizar-se de embarcação de comprimento inferior a oito metros, prevê-se a sanção administrativa de apreensão do barco, pelo prazo de 15 dias.

### 8.3.7 Embargo de Obra

Trata-se de medida preventiva tomada pela autoridade administrativa, a fim de evitar a construção, reforma ou atividade semelhante, feita sem a observância das normas ambientais que regem a matéria. O Direito Positivo prevê esta sanção administrativa na Lei nº 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, inc. III, para as hipóteses de destruição, desfiguração ou desvirtuamento das áreas referidas.

### 8.3.8 Demolição de Obra

Demolir obra é derrubar as paredes, destruir, desfazer a construção. O Código Civil prevê, no art. 586, a obrigação de demolir construções feitas contra as disposições legais. No âmbito administrativo o mesmo se dá. Evidentemente, para que a administração possa tomar esta severa medida, é necessário que ela esteja prevista em lei.

Em matéria relacionada com o meio ambiente, é no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, que se encontrará bom modelo. O art. 18 do referido Decreto-Lei proíbe construção 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 tornar inexpressiva coisa de importância e, por isso mesmo, tombada. Pois bem, caso assim se proceda, terá o Poder Público o direito de determinar a demolição da obra irregularmente edificada, pois esta sanção administrativa está expressamente prevista no art. 18 citado.

### 8.3.9 Advertência

É pena branda e que tem por escopo, acima de tudo, alertar o infrator para que corrija sua conduta. Evidentemente, o seu não atendimento poderá implicar na aplicação de reprimenda mais grave. A pena de advertência está prevista

no art. 5º, inc. I, da Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes e outras substâncias destinadas à agricultura.

#### *8.3.10 Suspensão ou Cancelamento do Registro*

As pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a determinadas atividades, cujo grau de risco é grande, ficam obrigadas a registrar-se nos órgãos da administração destinados a exercer a fiscalização sobre a matéria. É uma providência cautelar que o legislador toma, a fim de que o Poder Público possa ter o controle da situação. Exemplo típico encontra-se no art. 3º, § 4º, da Lei 7.802, de 11 de julho de 1989, que trata do controle, inspeção, fiscalização e outras medidas relacionadas com o uso de agrotóxicos. No art. 17, incs. V e VI da lei mencionada, estão previstas as sanções administrativas de suspensão e cancelamento do registro para os que venham a infringir as determinações da-quele diploma legal.

#### *8.3.11 Interdição*

Interditar é proibir. Como sanção administrativa ambiental significa vedar atividade lesiva ao meio ambiente. O Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, que criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), sucedido pelo IBAMA, prevê tal penalidade às serrarias e in-

dústrias que elaborem madeira sem prévia autorização do órgão florestal. O estabelecimento pode ser objeto de fechamento até que a autorização e registro sejam concedidos.

Outro exemplo da penalidade administrativa de interdição pode ser citado na Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. O art. 6º dispõe que o licenciamento para construção e outras atividades ligadas ao uso do solo na Zona Costeira deve obedecer aos dispositivos da referida lei. Em caso de falta ou descumprimento das condições fixadas no licenciamento, será possível proceder-se à interdição.

#### *8.3.12 Perdimento de Coisa e Bens*

Na Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986, que disciplina a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados ou perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terrenos de marinha e em terrenos marginais, encontra-se estabelecida esta rigorosa sanção administrativa. Ela é prevista no art. 29, § 2º, para o caso das coisas ou bens encontrados não serem reclamados por seus responsáveis, no prazo de trinta dias da arrecadação. A declaração de perdimento poderá ser feita pela autoridade naval. Evidentemente, há que se ter cautela no cumprimento de tal dispositivo, a fim de que não sejam feridos o direito de propriedade e o do pleno exercício da defesa.

### 8.3.13 *Destruição de Vegetais e Alimentos*

Trata-se de medida rotineira nas atividades da polícia sanitária de saúde, principalmente quanto a gêneros perecíveis. Em matéria ligada ao meio ambiente, tal sanção é prevista na Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que trata do uso de agrotóxicos. No art. 17, inc. IX, determina-se a destruição de vegetais, partes de vegetais e alimentos, nos quais tenha havido aplicação de agrotóxicos de uso não autorizado, a critério do órgão competente.

### 8.4 *Circunstâncias Agravantes*

Há fatos ligados à ocorrência da infração ambiental que a tornam mais reprovável. São as circunstâncias agravantes. Assemelham-se às previstas na legislação penal. Estas mereceram de Anibal 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"<sup>6</sup>.

A legislação atinente ao meio ambiente, ao dispor sobre as agravantes, dá especial destaque à reincidência, ou seja, o agente praticar uma infração administrativa após ter sido condenado, anteriormente, por decisão administrativa irrecorrível. É presumida maior periculosidade do infra-

<sup>6</sup>BRUNO, Anibal. *Direito Penal*. 3. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1967. t. 3, p. 111.

tor 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: Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, que deu nova redação ao Código de Mineração, art. 64, § 1º; Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, que trata da proibição da pesca em período de reprodução, art. 7º; Lei nº 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 nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamentou as Leis de nºs 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 disposto 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.

### *8.5 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 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 inc. V, uma não prevista na legislação federal: suspensão da venda do produto.

### *8.6 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 formas 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 da 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, inc. VIII, da Lei nº 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 da 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 da sanção. É verdade que o art. 1.053 do Código Civil só admite a transação quanto a direitos patrimoniais de caráter privado. Todavia, o assunto não pode ser visualizado à luz da legislação civil do início do século, mas sim tendo em vista o caráter público das normas que envolvem o meio ambiente. Cumpre observar que na forma do disposto no art. 225, inc. 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.

No Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamentou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece-se no art. 42 e seu parágrafo único a possibilidade de suspender a exigibilidade da multa quando o infrator, mediante compromisso, comprometer-se a tomar medidas para cessar e corrigir a degradação ambiental. Uma vez cumprida a promessa, a multa será reduzida em noventa por cento do seu valor. Eis aí uma forma de transação com excelentes resultados práticos. E em perfeita consonância com a filosofia do sistema ambiental, conforme o contido na Carta Magna.

Vejamos, agora, como é encarada 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 paira omissão generalizada. Abra-se exceção para a responsabilidade disciplinar do servidor público federal, pois o Estatuto dos Funcionários Civis da União, no

art. 142, é explícito a respeito. Todavia, neste estudo este não é o aspecto que interessa, mas sim o atinente à responsabilidade do administrado perante a administração e o prazo para que possam ser impostas as sanções administrativas por infração 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, cremos que devem ser aplicados, analogicamente, os dispositivos do Código Tributário Nacional e do Código Civil. Assim, se a sanção infligida foi a de multa, que é a mais comum, a prescrição se dará em 5 anos, nos termos do art. 174 do já aludido Código Tributário. Para as outras sanções, aplicar-se-á o contido no artigo 177 do Código Civil.

A analogia com o Código Penal não pode ser adotada, porque nem todas infrações administrativas ao meio ambiente constituem ilícitos penais. Além disto, 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 atmosférica, que configura mera contravenção do art. 38 da Lei das Contravenções Penais, prescreveria em 2 anos. Já um crime de morte de um espécime da fauna utilizando-se o agente de atiradeira, cuja pena máxima é de 3 anos de reclusão, prescreveria em 8 anos, na forma do art. 109, inc. 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 anos, prevista no art. 177, § 10, inc. VI, do Código Civil e no Decreto-Lei nº 90.910, de 1932.

Examinamos, por fim, a questão da morte do infrator. No Direito Penal, ela é causa de extinção da punibilidade, conforme prevê o art. 107, inc. I do respectivo Código. No Código Tributário Nacional, pela regra do art. 174, ela não é causa de extinção do crédito tributário. No âmbito do Direito Civil, a morte não encerra as obrigações, pois estas, salvo se personalíssimas, transmitem-se aos herdeiros, porém nos limites da herança.

Com relação às sanções administrativas impostas por infração às leis ambientais, a primeira observação é a de que inexistente previsão na legislação que rege a matéria. Assim, em princípio, não há como impor aos sucessores a obrigação de responder por uma infração que não cometeram. No entanto, é preciso encarar as várias hipóteses em que isto pode ocorrer.

Se a reprimenda tiver sido dada a título pessoal, por exemplo, um funcionário público punido com suspensão, evidentemente ela não alcançará seus sucessores. Aplica-se o princípio constitucional do art. 5º, inc. XLV, de que nenhuma pena passará da pessoa do condenado e, analogicamente, a causa de extinção da punibilidade prevista no art. 107, inc. I, do Código Penal.

Se a sanção tiver sido a de multa, será possível a cobrança prosseguir contra o espólio, porém restrita aos limites da herança. Neste sentido, dispõe o Código Tributário

Nacional no art. 131, incisos II e III, e o Código Civil nos artigos 928 e 1.587.

A questão se torna mais complexa quando a sanção é de natureza específica. Por exemplo, obrigação de fazer. Imagine-se que o infrator construiu uma residência dentro de um parque nacional e, em regular procedimento administrativo, foi determinada a demolição. Se o Poder Público iniciou a destruição e o infrator vem a falecer, nada impede que se prossiga, até o final, nos atos de execução. Já na hipótese de morte do agente antes de ter sido infligida a reprimenda, cumpre aplicar, analogicamente, o art. 265, incisos I e VI, § 1º, do Código de Processo Civil, suspendendo-se o andamento do procedimento, e fixar prazo para habilitação dos herdeiros, na forma do art. 1.055 e seguintes do mesmo Código.

## CAPÍTULO IX

### DEFESA PERANTE A ADMINISTRAÇÃO E EM JUÍZO

#### 9.1 *Defesa perante a Administração*

O resguardo do Direito Positivo, para o exercício da defesa perante a administração encontra-se, indubitavelmente, assinalado no art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal. Trata-se da exigência do devido processo legal, destinado a garantir a pessoa contra a ação arbitrária do Estado. Colocá-la sob o amparo e a proteção da lei. Como observa MELLO FILHO, "Esse princípio tem a sua origem histórica inscrita na Magna Carta (cap. 39)"<sup>1</sup>.

Comentando os princípios de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte e o chamado "processo legal devido", observa COOLEY que

esta fórmula é desde muito usada pelos escriptores juristas, e é empregada nas decisões judiciais para significar que o processo andou com a correção e ordem devidas, porque n'elle se observaram todas as garantias dos direitos individuais, que são applicaveis ao caso especial de que se

<sup>1</sup>MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo : Saraiva, 1984. p. 341.

trata. Neste sentido é synonyma de "lei da terra", fórmula usada no famoso capítulo vinte e nove da Magna Charta, ...<sup>2</sup>

Alerta PONTES DE MIRANDA 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 assegura ao réu a defesa, ainda que tenha o juiz aplicado alguma "lei". A lei que não obedece ao art. 153, § 15, é inconstitucional, e, ainda em processo de habeas-corpus, deve ser posta de parte"<sup>3</sup>.

Quando da vigência da Carta Constitucional de 1967 ou da Emenda nº 1, de 1969, discutia-se sobre o alcance desta garantia constitucional. A referência à palavra acusados suscitava, de regra, interpretação restrita. Vale dizer, apenas aos que se imputava a prática de delito é que se reconhecia a validade da norma constitucional. Bem por isso, ao comentar os parágrafos 11 a 20 do art. 153 da Emenda 1/69, ponderou Paulino JACQUES: "eis o que chamamos 'garantias criminais', por dizerem respeito à criminalidade"<sup>4</sup>.

As consequências de tal posicionamento estavam muito longe de ser meramente acadêmicas. Na verdade, atingiam 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

<sup>2</sup>COOLEY, Thomas. *Princípios Gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*. 2. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1982. p. 201.

<sup>3</sup>PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*. 2. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1974. v. 5, p. 233.

<sup>4</sup>JACQUES, Paulino. *A Constituição Explicada*. 4. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1976. p. 163.

São Paulo de nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, Estatuto dos Funcionários Públicos Civis. No art. 271 dispôs-se que "No caso dos artigos 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 o conhecimento pessoal e direto da falta por parte da autoridade competente para aplicar a pena.

Nestas condições, sempre que um servidor sofria as penalidades dos artigos 253 (repreensão) ou 254 (suspensão) e invocava em Juízo cerceamento de defesa, já que a punição era de plano, respondia a administração, argumentando que a norma constitucional destinava-se apenas aos processos criminais e não aos administrativos. E a tese, costumeiramente, era acolhida pelo Poder Judiciário.

Impõe-se salientar, todavia, que tal posicionamento não era unânime. Ainda sob a vigência da Carta de 1969, afirmava FERRAZ: "diviso no próprio texto constitucional a certeza de que essas garantias se aplicam ao processo administrativo"<sup>5</sup>, fazendo menção ao princípio da garantia do devido processo legal.

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, inc. LV, processo judicial ou administrativo. Com tal reda-

<sup>5</sup>FERRAZ, Sérgio. Instrumentos de Defesa Administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 165, p. 14, jul./set. 1986.

ção afastou-se, de vez, qualquer discussão sobre o alcance do direito amplo ao exercício da defesa.

Feitas estas considerações sobre o exercício da defesa na fase administrativa, cumpre-se, em prosseguimento, fazer a análise de como ela pode ser exercida quando o assunto envolva questão ambiental.

## 9.2 *Processo ou Procedimento Administrativo*

### 9.2.1 *Denominação*

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 JÚNIOR, "Processo e procedimento são conceitos diversos e que os processualistas não confundem"<sup>6</sup>.

Para Lázaro GUIMARÃES,

o processo é o vínculo entre as 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

p. 26. <sup>6</sup>THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo Cautelar*. 2. ed. São Paulo : LEUD, 1976.

atingir a atuação da vontade concreta da lei. A essa série de atos ordenados se denomina procedimento.<sup>7</sup>

De forma objetiva elucida BOTTALO que "os processualistas, de modo uniforme, assentam a diferença entre processo e procedimento, na consideração de que aquele visa a atender à função jurisdicional de composição de litígios, enquanto este se mostra apenas como sucessão ordenada de atos exteriores"<sup>8</sup>.

À vista de tal posicionamento, afirma Frederico MARQUES que "só por antonomásia fala-se em processo administrativo para a designação de procedimentos formados em repartições públicas, no tocante a atividades diversas que ali realizam órgãos da Administração. Em tais casos, o que existe é apenas procedimento administrativo"<sup>9</sup>.

Também BANDEIRA DE MELLO adota como correta a denominação Procedimento Administrativo, asseverando que "é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo"<sup>10</sup>. Da mesma forma o Professor GORDILLO, da Universidade de Buenos Aires.<sup>11</sup>

<sup>7</sup>GUIMARÃES, José Lázaro Alfredo. *Processo Civil : Teoria e Prática*. Salvador : Visão Gráfica e Editora, 1988. p. 95.

<sup>8</sup>BOTTALO, Eduardo Domingos. *Procedimento Administrativo Tributário*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1977. p. 51.

<sup>9</sup>MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1975. v. 1, p. 71.

<sup>10</sup>BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1987. p. 71.

<sup>11</sup>GORDILLO, Agustín A. *Procedimiento y recursos administrativos*. Buenos Aires : Jorge Alvarez Editor, 1963. p. 7.

Já para MEIRELLES é certo o uso da expressão processo que conceitua como "o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo"<sup>12</sup>. Apenas lembra que por vezes se dá erroneamente o nome de processo administrativo a meros expedientes, sem qualquer controvérsia.

No mesmo sentido doutrina CAETANO, ao ponderar que "dos países latinos e anglo-saxônicos, só a Espanha adotou, de há muito, a distinção entre processo judicial e procedimento administrativo possuindo leis especiais reguladoras deste, orientação que foi seguida por outros países de língua espanhola como a Argentina e o Uruguai". E mais adiante: "por isso manteremos a terminologia clássica, distinguindo o processo em contencioso e gracioso e admitindo que uma ou outra forma possam ser judiciais ou administrativas"<sup>13</sup>.

A fragmentada legislação federal, em matéria de meio ambiente, não se ocupa do assunto, limitando-se a definir a responsabilidade administrativa por danos ambientais e as respectivas sanções. No entanto, norma infralegal que trata, entre outras coisas, da forma de apurar as infrações, ou seja, a Instrução Normativa nº 001, de 11 de abril de 1980, do extinto Instituto Brasileiro de Direito Florestal (IBDF), no Capítulo IV optou pela expressão Procedimento Administra-

<sup>12</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 581.

<sup>13</sup>CAETANO, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Forense, 1989. p. 510.

tivo. No âmbito do Direito Tributário, o art. 138, parágrafo único, do Código Tributário Nacional, refere-se a procedimento administrativo. Mas o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, faz referência a processo administrativo.

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

#### *9.2.2 Autoridade Administrativa Competente*

O órgão de execução, a nível federal, em matéria de meio ambiente é o IBAMA. É expressa a lei neste sentido, como se vê do art. 6º, inc. IV, da Lei 6.938, de 1981, com a redação dada pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. No entanto, isto 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 detri-

tos ou óleo no mar é cometida à Marinha, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967. Também à Marinha cumpre fiscalizar o cumprimento da Lei nº 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, Decreto-Lei nº 227, de 1967, nos termos do art. 114 do Decreto nº 62.934, de 2 de julho de 1968, cabe ao Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM). A fiscalização do cumprimento da Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, que regula o uso de fertilizantes, será feita pelo Ministério da Agricultura, nos termos do art. 2º do Decreto nº 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 decorrendo a dificuldade de identificar as competências, com graves repercussões práticas. No Paraná cabe ao Instituto de Terras e Cartografia do Estado (ITCF) e à Superintendência dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente (SUREHMA) a fiscalização em matéria ambiental. Todavia, ainda que em escala reduzida, a Secretaria da Agricultura exerce tais funções no que toca ao uso de agrotóxicos (Lei Paranaense nº 7.827, de 29 de dezembro de 1983).

Cremos que, no Brasil, a codificação traria bons frutos nas relações jurídicas entre a administração e os administrados. No entanto, apesar da afirmação otimista de MENEGALE em 1957, no sentido de que "o direito administrativo caminha evidentemente para a codificação"<sup>15</sup>, a verdade é que não vemos, atualmente, nenhum movimento em tal sentido.

Se a codificação seria útil em termos gerais, com maior razão o seria com relação ao rito do procedimento administrativo. Realmente, neste particular as normas são totalmente dispersas e atentam flagrantemente contra o princípio da segurança jurídica. Na realidade, inexistente qualquer lei a disciplinar a matéria, motivo pelo qual ela é tratada em normas infralegais que variam conforme o órgão que as aplique e em razão do tipo de infração cometida.

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, inc. LV, da Lei maior. Assim, por exemplo, não poderia ser admitido rito que impedisse o acusado de produzir provas ou que fixasse o exíguo prazo de 24 horas para a defesa. Mas abstraídos tais excessos, admite-se que o assunto seja regido por tais atos inferiores.

O problema surge quando se constata a existência de muitos e diferentes procedimentos. Com efeito, a falta de

<sup>15</sup>MENEGALE, J. Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. 3. ed. Rio de Janeiro : Ed. Borsoi, 1957. p. 30.

procedimento administrativo. Posteriormente, foi alterada pelas Portarias 369-P, de 1983, 465, de 1986, 241, de 1987, e 267-P, de 1988, todas do IBDF. Já na fase do IBAMA expediu-se a Portaria Normativa nº 42, de 10 de abril de 1992, disciplinando as normas para cobrança de penalidades pecuniárias e outros débitos.

No âmbito dos Estados, há que investigar sobre a existência de normas procedimentais próprias. Na sua maior parte adotam as unidades da Federação as regras fixadas na órbita federal, adequando-as às peculiaridades locais. Assim, por exemplo, no que toca à competência para apreciar os recursos. No Paraná, o Instituto de Terras e Cartografia (ITCF), que atuava por delegação do IBDF, sempre adotou o procedimento estabelecido na órbita federal. Já a Superintendência dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente (SUREHMA), que fiscaliza a matéria atinente a águas e poluição de forma geral, segue rito próprio, fixado nos arts. 14 a 16 do Decreto 857, de 18.7.1979.

Saliente-se que tramita na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, Projeto de Lei nº 456, de 1990. Trata-se da chamada Lei Estadual do Meio Ambiente. No artigo 126 fixou-se o prazo de 15 dias para apresentação de defesa e, no seu parágrafo, a possibilidade de apresentar recurso à autoridade administrativa superior, com garantia de instância. Já no art. 127 delegou-se à autoridade administrativa a definição dos trâmites dos procedimentos. Em última análise, optou-se, no Projeto, por uma solução intermediária, qual seja, estabelecimento de uma regra geral básica e a

por 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 formalizado, 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 alcançará 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 aí não seja estabelecido ou domiciliado o infrator, com menção do dia, da hora, a descrição do fato, a disposição legal infringida e 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.<sup>16</sup>

O auto de infração, portanto, dá início ao procedimento administrativo destinado a apurar a infração à 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 autoridades públicas, hipótese em que, antes de sua lavratura, far-se-á uma apuração prévia.

<sup>16</sup>FIDA, Orlando. *Prática e Jurisprudência da Execução Fiscal*. São Paulo : Livraria e Editora Universitária de Direito, 1980. p. 5-6.

Por vezes, a autoridade administrativa ver-se-á diante de situação que exige providências imediatas. Por exemplo, determinada indústria, por falta de equipamentos, está causando poluição das águas de um rio que abastece a cidade. A suspensão da atividade é pena expressamente prevista na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Em tal situação, pode a autoridade administrativa, de forma preventiva, sustar a atuação do administrado.

No exemplo citado existe apoio legal para a providência extrema. De outra parte, está evidenciado o risco à saúde pública, a exigir pronta resposta do Poder Público. À lavratura do auto de infração, seguir-se-á o termo de embargo, de tudo se dando ciência ao administrado para que possa exercer seu direito de defesa. O caso é de auto-executoriedade do ato administrativo.

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 o interesse público; isso acontece no âmbito também da polícia administrativa, podendo-se citar, como exemplo, a demolição de prédio que ameaça ruir, o internamento de pessoa com doença contagiosa, a dissolução da reunião que ponha em risco a segurança de pessoas e coisas" <sup>17</sup>.

<sup>17</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo : Ed. Atlas, 1991. p. 152.

### 9.5 Defesa

De acordo com o rito processual traçado na norma pertinente, que varia em razão da pessoa jurídica que efetuou a autuação, tem o acusado prazo para apresentar sua defesa na esfera administrativa. No âmbito federal, perante o IBAMA, ela poderá ser ofertada em 15 dias, nos termos do art. 3º da Portaria Normativa nº 42, de 10 de abril de 1992.

Nesta fase poderá provar, por todos os meios ao seu alcance, os fatos com os quais pretende desconstituir a imputação que lhe é atribuída no auto de infração. Não poderá a administração restringir-lhe o direito de defesa, sob pena de infringir a norma constitucional do "devido processo legal" e com isto acarretar a nulidade do procedimento administrativo. Evidentemente, poderá colocar obstáculos às provas requeridas com o fim de procrastinar as investigações. Mas, nesta hipótese, deverá a autoridade administrativa examinar despacho devidamente fundamentado.

No prazo para defesa o autuado poderá optar pelo reconhecimento da procedência da autuação e pagar a multa, com um desconto de 30% sobre o valor apurado. Trata-se de norma prevista no art. 3º, § 2º, da Lei nº 8.005, de 1990, e no art. 3º, § 1º, da Portaria Normativa do IBAMA de nº 42, de 1992.

Ato contínuo, será proferida decisão na primeira instância administrativa. Quanto 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 foram rejeitadas. Qualquer omissão em tal sentido significará infringência ao art. 5º, inc. LV, da Carta Magna.

O Supremo Tribunal Federal, em acórdão relatado pelo Ministro Aliomar Baleeiro, em sessão plenária, aos 11 de dezembro de 1974, teve ocasião de julgar mandado de segurança impetrado por Rádio Sociedade Marconi Ltda. contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República, no qual se discutia, exatamente, tal questão. A conclusão do Excelso Pretório foi a de que: "1 - Em princípio o ato administrativo deve ser motivado. 2 - Mas a motivação, mormente em se tratando de julgamento de recursos administrativos pelo Presidente da República, pode resultar de exposição de motivos, ato ou parecer existente no processo e oriundo dos órgãos auxiliares do Governo"<sup>18</sup>.

Finalmente, lembre-se a lição oportuna de Júnia SOUZA, ainda na vigência da Carta de 1969, quando diz que "é direito dos administrados saber o 'por que' 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 (art. 153, §§ 21 e 30 da CF). Daí a regra da motivação do ato como formalidade essencial"<sup>19</sup>.

<sup>18</sup>REVISTA Trimestral de Jurisprudência, v. 73, p. 732, set. 1975.

<sup>19</sup>SOUZA, Jônia Ferreira de. Forma e Formalidade do Ato Administrativo como Garantia do Administrado. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 81, p. 162, jan./mar. 1987.

## 9.6 Recursos

Segundo PRATES DA FONSECA, "Diz-se recurso administrativo aquele que se interpõe para uma autoridade administrativa, de ato de outra, colimando novo provimento da Administração" <sup>20</sup>. Os recursos administrativos são uma das garantias do Estado de Direito e constituem prerrogativa de todo servidor público ou administrado atingidos por ato da administração.

FRANCO SOBRINHO, discorrendo sobre as espécies recursais, assim se pronuncia: "Enumerando em sistema de escala progressiva, tendo em conta a eficácia dos meios jurídicos e dos direitos dos administrados, são as seguintes espécies recursais conhecidas, integrantes do Direito Processual Administrativo: 1) denúncia; 2) reclamação; 3) reclamação hierárquica; 4) recurso de reconsideração; 5) recurso hierárquico; 6) recurso por excesso de poder; 7) mandado de segurança; ação popular; ação contenciosa" <sup>21</sup>.

Os recursos administrativos no Brasil são voluntários, quando provocados pelo particular, ou hierárquicos, quando interpostos pela autoridade que proferiu a decisão para a instância administrativa superior. Estes, também conhecidos como "de ofício", só são cabíveis quando a lei ou norma infralegal os torne obrigatórios. A autoridade admi-

<sup>20</sup>PRATES DA FONSECA, Tito. *Lições de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1943. p. 386.

<sup>21</sup>FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Introdução ao Direito Processual Administrativo*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1971. p. 296.

nistrativa revisora ou o órgão colegiado competente podem rever, com ampla liberdade, o ato administrativo, inclusive decidindo contra o recorrente, ou seja, "reformatio in pejus".

Merece referência, também, o chamado recurso hierárquico impróprio, que, no sentir de LASO, "é aquele que se interpõe perante o Poder Executivo contra uma decisão das autoridades superiores de um ente descentralizado submetido, em sentido estrito, à hierarquia do Poder Executivo; por isso alguns autores preferem chamá-lo de recurso de alçada" <sup>22</sup>.

Questão interessante, também, é a da possibilidade de terceiros recorrerem contra a decisão administrativa. Para Odete MEDAUAR, "se a decisão da Administração afetar diretamente só uma determinada pessoa, a esta caberá, com exclusividade, a interposição de recurso. Caso o ato atinja diretamente a um grupo de interessados ou a coletividade, a qualquer um dos integrantes desse grupo ou da coletividade seria aberta a via do recurso administrativo para tentar obter a sua alteração" <sup>23</sup>.

Esta possibilidade já foi adotada pelo CONAMA, conforme se vê na Resolução nº 014, de 14 de setembro de 1989. A hipótese refere-se a um recurso administrativo interposto pelo Instituto de Estudos Amazônicos, Conselho Nacional dos

<sup>22</sup>LASO, Así Sayagués, citado por GORDILLO, Agustín A. *Procedimiento y Recursos Administrativos*. Buenos Aires : Jorge Alvarez Editor, 1963. p. 192.

<sup>23</sup>MEDAUAR, Odete. *Recursos Administrativos*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 583, p. 12, maio 1984.

Seringueiros, Centro de Trabalhadores da Amazônia e Comissão Pastoral da Terra contra Edmar Sanches Cordeiros e Instituto de Meio Ambiente do Acre. Foi acolhida a pretensão dos Recorrentes e anulado ato administrativo do Órgão acreano, que concedeu licenciamento ambiental para desmatamentos na Fazenda Paloma.

O efeito em que o recurso é recebido, em condições normais, é o devolutivo. Isto em decorrência da auto-executoriedade dos atos administrativos. Como observa ZANOBINI, "assim, portanto, a apresentação do recurso não suspende a execução do ato, mas a Administração pode, de ofício, ou a pedido da parte, suspender momentaneamente essa execução quando o considera oportuno"<sup>24</sup>.

Passemos ao exame dos recursos nas decisões proferidas nos procedimentos administrativos, envolvendo matéria ambiental. A busca nas normas existentes revela-se complexa. Tal qual para apurar o procedimento administrativo pertinente. A pesquisa terá início pela primeira instância administrativa, a fim de que tenha um curso natural.

No âmbito federal, o prazo para a apresentação de recurso voluntário sempre foi de 15 dias. Assim já era ao tempo da Portaria 001, de 1980, do IBDF, conforme art. 94. No entanto, atualmente, a Portaria Normativa nº 15, de 10 de janeiro de 1991, houve por bem, no art. 6º, "caput", e § 1º, reduzir o referido prazo para 5 dias. Certamente justificada por uma pretensa necessidade de acelerar a decisão defi-

<sup>24</sup>ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Milano: Ed. Giuffrè, 1950. v. 1, p. 24.

nitiva. Parece-nos inconveniente tal inovação. Primeiro, porque não serão os 10 dias de diferença que irão solucionar o problema do retardamento da decisão final. Este é motivado muito mais por problemas de falta de estrutura administrativa do que pelos limites temporais do procedimento. Segundo, porque as defesas são examinadas pelos Superintendentes, nas capitais dos Estados, as quais são, muitas vezes, distantes centenas de quilômetros do local onde se deu a infração.

O recurso administrativo formulado perante a autoridade máxima do IBAMA no Estado será apreciado pelo Presidente do órgão, na capital federal. Da decisão emanada da presidência caberá revisão à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, na forma do art. 8º da Portaria Normativa nº 15, de 1991. Da decisão do Secretário, que favorecer ao recorrente, caberá recurso de ofício para o CONAMA, sempre que se tratar de multas superiores a 3.085 BTN, nos dizeres do art. 43, parágrafo único do Decreto nº 99.244, de 6 de junho de 1990. Da mesma forma em se tratando de recurso voluntário face ao disposto no art. 45, inc. IV, que cuida da organização dos órgãos da Presidência da República e Ministérios, com a redação dada pelo Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990.

Ressalte-se que, para todos os recursos mencionados, exige-se o prévio recolhimento do valor da multa. Assim é que dispõe o art. 6º, parágrafos 2º e 3º da Portaria Normativa nº 15, de 10 de janeiro de 1991, que determina seja negado seguimento ao recurso formulado contra a decisão do Su-

perintendente no Estado. No mesmo sentido, o art. 43 do Decreto 99.244, de 1990, que menciona a expressão "garantia de instância", e o art. 45, IV, do Decreto 99.244, de 1990, que se refere a "depósito prévio".

A questão da garantia de instância administrativa é pouco tratada na doutrina e na jurisprudência. É, de regra, aceita e isto faz com que o assunto não seja submetido ao Poder Judiciário. Cremos que não se pode negar à administração tal direito. A uma porque, sendo o ato administrativo auto-executável e sendo apenas devolutivo o efeito de eventual recurso, aceitável se torna a exigência. A outra porque também perante o Poder Judiciário se exige tal tipo de garantia. Dá-se como exemplo o art. 38 da Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980. Portanto, em princípio, tal exigência não afronta o pleno exercício do direito de defesa, assegurado pelo art. 5º, inc. LV, da Lei Maior.

Todavia, o depósito em garantia necessita ser redimensionado, a fim de que não constitua um obstáculo ao exercício do direito de defesa. Com efeito, se a quantia consignada for recolhida como renda do IBAMA, dificilmente será devolvida ao recorrente, caso se saia vencedor. É que só através de uma ação de repetição de indébito seria possível seu retorno. Tal situação, sem dúvida, cria um constrangimento àqueles que se defendem. E a única saída será ingressarem com pedido judicial e, aí sim, efetuarem o depósito sem risco. Tudo porque em juízo as importâncias consignadas ficam em estabelecimento bancário e são movimentadas por or-

dem judicial. Logo, se vencedor, poderá o interessado tê-la de volta.

Se a exigência da garantia de instância persegue a finalidade de evitar recursos protelatórios, a solução será prever a exigência apenas para situações extremas. Vale dizer, para quem pretenda interpor recurso a uma terceira instância administrativa. E, mesmo nestes casos, é oportuno que se possibilite o depósito da quantia em estabelecimento bancário, à disposição da autoridade administrativa, até a decisão final. Se assim não for feito, o resultado será a diminuição de recursos perante a administração, mas com a elevação desaconselhável de medidas judiciais.

No que toca aos Estados-membros, há que se examinar como a legislação trata dos recursos na esfera administrativa, envolvendo infrações ao meio ambiente. Vejamos, a título de exemplo, como em Santa Catarina se disciplina o assunto. No dizer de OLIVEIRA,

o Decreto nº 14.250/81 (art. 81, I, alínea e) deferiu à Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente - FATMA competência para, em nome do Estado, "expedir licenças ambientais e outras autorizações". Das decisões da FATMA, cabe recurso ao Conselho de Tecnologia e Meio Ambiente, nos termos do art. 106 do Decreto nº 19.380, de 11/5/1983. Portanto, no âmbito do Estado de Santa Catarina tem-se a seguinte situação: a) pedido de reconsideração dirigido ao Presidente da FATMA; b) recurso hierárquico próprio dirigido ao Presidente do Conselho de Tecnologia e Meio Ambiente; c) recurso hierárquico próprio, em segundo grau de primeira instância, dirigido ao Secretário do Meio Ambiente; d) recurso hierárquico impróprio, em segunda instância, na nossa opinião, dirigido ao Gover-

nador do Estado, da decisão proferida pelo Conselho de Tecnologia e Meio Ambiente ou pelo Secretário do Meio Ambiente.<sup>25</sup>

A nível municipal dá-se o mesmo. Será necessário verificar a existência de normas municipais regulando o assunto. Se inexistentes, serão aplicáveis as federais ou estaduais que regulem o procedimento dos recursos administrativos, adequados às características da administração local. Em Curitiba, nos termos do art. 50 da Lei Municipal nº 7.447, de 18 de abril de 1990, da decisão de primeira instância cabe recurso para o Conselho Municipal do Meio Ambiente. Não se prevê a possibilidade de interpor um novo recurso para uma terceira instância administrativa.

### *9.7 Defesa Judicial no Brasil*

Em nosso país, a regra basilar a respeito do direito de defesa acha-se esculpida no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, cuja redação é a seguinte: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Portanto, além do exercício da defesa perante a Administração Pública, tem o suposto infrator direito constitucional de expor suas razões perante o órgão judiciário competente.

<sup>25</sup>OLIVEIRA, Hely Alves de. *Da Responsabilidade do Estado por Danos Ambientais*. Rio de Janeiro : Forense, 1990. p. 80.

Na doutrina de FERREIRA FILHO,

a importância prática do preceito ora examinado está em vedar sejam determinadas matérias, a qualquer pretexto, sonegadas aos tribunais, o que ensejaria o arbítrio. Proíbe, pois, que certas decisões do Executivo, que devem estar jungidas à lei, escapem ao império desta eventualmente, sem a possibilidade de reparação. O crivo imparcial do Judiciário, assim, pode perpassar por todas as decisões da administração, contrariando a possível prepotência de governantes e burocratas.<sup>26</sup>

Face ao indigitado princípio constitucional, não se discute, atualmente, no Brasil, sobre a possibilidade de ingresso em Juízo sem prévio esgotamento das vias administrativas. Bem mais restrita era a redação do art. 153, § 4º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Este dispositivo permitia que a lei condicionasse o ingresso em Juízo ao exaurimento prévio das vias administrativas, desde que não exigida garantia de instância, nem ultrapassado o prazo de cento e oitenta dias para decisão do pedido. No entanto, tal iniciativa jamais logrou sucesso, seja porque o legislador não se animou em definir os casos de tal exigência, seja porque houve uma certa má vontade com os julgamentos realizados na esfera administrativa.

Exatamente o oposto ocorre na França, sempre lembrada quando se analisa a Justiça administrativa. Naquele país, por força da Revolução de 1789, vedou-se aos juízes imiscuir-se nas questões do Poder Executivo. Para o julgamento dos litígios entre a administração e os administrados,

<sup>26</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1977. v. 1, p. 78.

criou-se o contencioso administrativo. Na Itália a Constituição prevê, no art. 103, a existência de uma Justiça Administrativa, para a tutela dos interesses legítimos frente à administração pública. As hipóteses de interesse legítimo são estabelecidas na lei. Ela é exercida pelo Conselho de Estado, Tribunais Administrativos Regionais e Cortes de Contas.

O mesmo sucede na Espanha. Na lição de GARCÍA DE ENTERRÍA e FERNANDEZ,

a reclamação prévia constitui um autêntico pressuposto processual, quer dizer, um elemento que afeta a regular constituição da relação jurídica em que o processo consiste. A doutrina processualista é unânime neste sentido, ao que também apontam o art. 138, LPA (a reclamação em via administrativa será requisito prévio ao exercício de todas as ações...) e, mais energeticamente todavia, o art. 6º do Estatuto da Direção Geral do Contencioso, que, na linha do velho Decreto de 20.9.1851, formula a exigência em termos de proibição, formalmente dirigida aos juízes e tribunais, de admitir as demandas que se dirijam contra o Estado sem haver apurado antes a via governativa.<sup>27</sup>

Em um meio termo entre os dois extremos situa-se a posição de PRATES ao propor que

resguardando a unidade da jurisdição e a supremacia do Poder Judiciário, conforme é de nossa tradição, propomos que, uma vez efetivamente estabelecida a garantia de defesa no processo administrativo, a sua

<sup>27</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Direito Administrativo. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1991. p. 946.

revisão sofreria limitações. Assim, a ação judicial pressuporia o prévio esgotamento das vias administrativas. Afora isso, a Ação Revisional estaria sujeita a prazo decadencial reduzido e ao rito sumaríssimo. As provas a serem nelas analisadas seriam aquelas já colhidas no processo administrativo, salvo se constatado, neste, o cerceamento de defesa.<sup>28</sup>

Em que pesem os bons argumentos da sugestão formulada, atualmente é livre a busca da tutela do Judiciário, face ao permissivo constitucional. Só não se admite que o administrado formule recurso com efeito suspensivo e, ainda assim, ingresse em Juízo. Não porque isto lhe seja vedado, mas sim porque inexiste qualquer risco de vir a sofrer lesão aos seus direitos. Mas, se o administrado vier a desistir do recurso, aí sim, sem dúvida, assiste-lhe a possibilidade de postular seu direito na via judicial.

#### 9.8 Formas de Defesa Judicial

No Brasil a defesa judicial exerce-se com base em dispositivos inseridos na Constituição Federal de 1988, no Código de Processo Civil e em leis especiais que cuidam da matéria. No texto constitucional foram introduzidos princípios e garantias inovadoras e por isso, com CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO, "pode-se dizer, pois, sem exagerar, que a nova Constituição representa o que de mais moderno existe na ten-

<sup>28</sup>PRATES, Renato Martins. O Processo Administrativo e a Defesa do Administrado. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 86, p. 137, abr./jun. 1988.

dência universal rumo à diminuição da distância entre o povo e a Justiça" <sup>29</sup>.

Com efeito, preocupou-se a nova Carta em assegurar a defesa dos direitos coletivos, assegurou a assistência judiciária, cercou de garantias o Ministério Público, determinou a organização em carreira da defensoria pública, manteve o mandado de segurança, estendeu a ação popular aos casos envolvendo o meio ambiente, criou o "habeas-data" e o mandado de injunção. Em última análise, o que se pretendeu foi facilitar a busca do Judiciário, pois, no dizer de CAPPELETTI e GARTH, "o enfoque sobre o acesso - o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos - também caracteriza crescentemente o estudo do moderno processo civil" <sup>30</sup>.

Feitas estas breves considerações, vejamos como pode dar-se a prestação jurisdicional em matéria de meio ambiente. A primeira regra a ser observada diz respeito à competência jurisdicional. São da competência da Justiça Federal as causas em que a União, suas autarquias ou empresas públicas forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes. É a regra prevista no art. 109, inc. I, da Carta Magna. Também compete à Justiça Federal o julgamento de mandado de segurança impetrado contra autoridade federal, como explicita o inc. VII do artigo referido. Ausentes estas hipóteses excepcionais, a competência será da Justiça dos Estados.

<sup>29</sup>CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 7. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1990. p. 78.

<sup>30</sup>CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre : Editor Sérgio A. Fabris, 1988. p. 12.

Na Lei 7.437, de 24 de julho de 1985, que trata da ação civil pública, dispõe-se que a ação será proposta no foro do local onde ocorrer o dano. Pois bem, pode ocorrer que neste não exista sede de Vara Federal. Será a ação proposta no Juízo Federal, mesmo que em local diverso? Ou será intentada no Juízo de Direito do local dos fatos? O extinto Tribunal Federal de Recursos, julgando agravo de instrumento de nº 51.132, RJ, atinente à usina nuclear de Angra dos Reis, extraído de ação civil pública movida contra sociedade de economia mista, mas tendo a União Federal como assistente, decidiu pela competência do Juízo de Direito do local dos fatos, com recurso para o Tribunal Federal. Vale dizer, entendeu que o juiz estadual podia processar e julgar a ação, pois estaria no exercício de função delegada federal. Tal como previsto no art. 109, inc. XI, § 3º da Constituição Federal. O acórdão foi relatado pelo Ministro Otto Rocha, tendo sido publicado no Diário da Justiça da União, de 14 de abril de 1988, p. 8.311.

Enfocada a questão da competência jurisdicional, passemos à análise daqueles que podem litigar em Juízo, ou seja, os que possuem interesse legítimo. Iniciaremos pelas pessoas naturais e encerraremos pelo Estado.

O cidadão poderá valer-se da ação popular, nos termos do art. 5º, inc. LXXIII, da Lei Maior, combinado com os dispositivos da Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. Por tal meio, cujo único requisito é a prova de ser eleitor, pode buscar a anulação dos atos administrativos ilegais ou lesivos ao patrimônio público. Com base ainda na Constituição

Federal, art. 5º, inc. LXIX, poderá impetrar mandado de segurança. A ação terá o rito especial previsto na Lei 1.533, de 31 de dezembro de 1951.

Com base na legislação infraconstitucional, dispõe-se do mais eficiente meio posto à disposição da sociedade em matéria ambiental. Trata-se da ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. A legitimidade ativa acha-se disciplinada no art. 5º, sendo certo que não se cuida de ação destinada a reparar prejuízos individuais. É proposta, de regra, pelo Ministério Público, órgão que poderá ser provocado pelo interessado.

Ao particular que venha a sofrer danos diretamente, restam, ainda, as vias normais do Código de Processo Civil. Para as providências de caráter urgente poderá utilizar-se de Medida Cautelar, conforme o previsto no art. 804 do Código de Processo Civil. Esta antecederá a ação principal que poderá ser baseada em obrigação de fazer ou de não fazer, nos termos do art. 644 da lei processual civil.

Aventamos, até agora, hipóteses em que o ato administrativo veio a causar eventual dano ao meio ambiente e o inconformismo objetiva sustar seus efeitos. Contudo, a hipótese pode ser inversa, ou seja, a administração, na defesa do meio ambiente, vem a atingir o particular. O que este pretende, em última análise, é a defesa dos seus interesses. Pode até sustentar que assim estarão melhor defendidos os da coletividade. Esta hipótese revela-se comum quando se contrapõem valores significativos como o meio ambiente e o desenvolvimento econômico.

Para estas situações o remédio jurídico, de regra, confina-se ao mandado de segurança e às providências previstas no Código de Processo Civil. Eventualmente poderão ser utilizados os Embargos à Execução. Esta hipótese restringe-se a eventual execução de multa imposta com base nas leis administrativas de caráter ambiental.

As associações de defesa do meio ambiente poderão opor-se a decisões administrativas atinentes ao tema, ainda que não figurem como diretamente interessadas. Através da ação civil pública, para a qual estão legitimadas desde que estejam constituídas há pelo menos um ano, ou pelos caminhos delineados no Código de Processo Civil.

Imagine-se, agora, a hipótese de que a administração é que deseja valer-se da prestação jurisdicional. Ela será rara, sem dúvida. Afinal, os atos administrativos podem ser executados de plano. No entanto, entre as pessoas jurídicas de Direito Público poderão surgir conflitos de interesses. Principalmente em razão da divisão de competências para legislar e fiscalizar as infrações ao meio ambiente. O desaguadouro natural de tais disputas será o Judiciário. Os meios à disposição dos órgãos da administração e de suas autarquias ou empresas públicas serão os previstos na legislação processual civil ou mesmo os atinentes ao mandado de segurança.

Em suma, dispomos no Brasil de uma legislação avançada e eficiente. O Direito Positivo dá abrigo a todos aqueles que desejem buscar no Judiciário a defesa de um ambiente saudável e de uma boa qualidade de vida. Há uma preocupação

salutar de tornar o acesso à Justiça mais fácil e informal, bem como uma tendência em defender-se os interesses coletivos, sem prejuízo dos individuais. Muito já se tem feito neste terreno e, se a situação ainda não é ideal, isto se deve ao pouco conhecimento dos cidadãos e até mesmo dos profissionais do Direito, a respeito dos instrumentos que podem ser usados para alcançar tal fim.

## CAPÍTULO X

### POSIÇÃO DOS TRIBUNAIS

#### 10.1 O Juiz

Propositadamente, coloca-se a análise da figura do juiz antes da menção ao Poder Judiciário. Tendo o juiz antecedido a organização do Poder Judiciário nos Estados, essa precedência revela-se lógica.

No dizer de GUIMARÃES, "a função de julgar é tão antiga como a própria sociedade. Em todo aglomerado humano, por primitivo que seja, o choque de paixões e de interesses provoca desavenças que não de ser dirimidas por alguém. Esse alguém será o juiz"<sup>1</sup>.

Nas sociedades antigas, após o período primitivo em que o pai era o juiz no âmbito de sua família, os julgamentos eram feitos por assembléias. Assim se fazia na Índia, onde o rei decidia com a ajuda de conselheiros, podendo incumbir de tal missão um brâmane considerado sábio. Os judeus entendiam que o julgamento singular só cabia a Deus e por isso reuniam-se em um tribunal denominado sanédrio. No Velho Testamento, guarda-se para os juízes um dos chamados

<sup>1</sup>GUIMARÃES, Mário. *O Juiz e a Função Jurisdicional*. Rio de Janeiro : Forense, 1958. p. 19.

livros históricos, que vai da morte de Josué (1.200 a.C.) ao início da monarquia (1.020 a.C.).

Na história da Grécia, como leciona PENNA MARINHO,

a faculdade de exercer a justiça era um privilégio real; à época de Homero e de Hesíodo, cabia aos reis pronunciar as sentenças (temistes). Mas, na Atenas democrática de Péricles, esse poder real era exercido pelo povo, cabendo à venerável assembleia do areópago o julgamento de certos crimes de sangue (assassinatos). E filocléon, nas "Vespas" de Aristóteles, assim se refere ao poder do juiz: Este poder de julgar, que é nosso, não o cedas a nenhuma realeza. Que felicidade, que ventura mais completa do que a de um juiz?... Não é grande o meu poder, tão grande como o de Zeus?<sup>2</sup>

Tal atividade, muitas vezes exercida pelos sacerdotes, foi praticada no Império Romano pelos Pretores, que com seus editais criavam o Direito, e pelos Magistrados, estes dando solenidade ao julgamento, porém muitas vezes sem o decidir, pois esta tarefa era cometida a um árbitro da confiança das partes. Eleitos pelo povo, tinham os magistrados o poder para executar suas sentenças, como lembra SURGIK.<sup>3</sup> O papel dos Senadores também foi importante, pois houve época em que atuavam como Juizes.

No dizer de PINTO FERREIRA, "na Idade Média e antes do advento do estado de direito, os condes e barões aplica-

<sup>2</sup>PENNA MARINHO, Inezil. *Grandes Julgamentos da Grécia Antiga*. Brasília : Horizonte Ed., 1979. p. 48.

<sup>3</sup>SURGIK, Aloísio. *Lineamentos do Processo Civil Romano*. Curitiba : Ed. Livro e Cultura, 1990. p. 101.

vam a justiça em nome do rei. Em certas ocasiões o próprio rei a aplicava; surgiram mesmo delegações reais nos séculos XVII e XVIII na França, os Júris ou a Câmara dos Lordes na Inglaterra, que tinham essa função"<sup>4</sup>.

Com a publicação do "Espírito das Leis", em 1748, Montesquieu contribuiu decisivamente para o desenvolvimento da Teoria Política e estruturação do Estado moderno. Partindo da constatação de que todo aquele que acumula poderes tem tendência a exceder-se no seu exercício, elaborou a teoria da divisão dos poderes. Assim, no Estado deveriam existir não só poderes diversos, mas órgãos diversos para exercê-los. Em última análise o poder ficaria limitado, contrapondo-se ao poder.

Quanto aos juízes, pregou MONTESQUIEU sua submissão total à lei, observando, quanto aos julgamentos, que se "fossem eles a opinião particular dos Juízes, e viver-se-ia na sociedade sem saber precisamente quais os compromissos assumidos" <sup>5</sup>.

Tais idéias refletiram-se na Revolução Francesa e tiveram grande influência sobre a estrutura do Poder Judiciário daquele país. É que os Parlamentos, que exerciam tal função no Antigo Regime, não se achavam vinculados de modo restrito nem ao Direito Romano nem aos costumes. Muitas vezes decidiam de forma abusiva ou, simplesmente, contra o poder real. Nestas circunstâncias, a separação histórica fez

<sup>4</sup>PINTO FERREIRA, Luiz. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro : Livraria Freitas Bastos, 1964. p. 216.

<sup>5</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis. Tradução por Pedro Vieira Mota. São Paulo : Saraiva, 1987. p. 168.

com que os juizes tivessem reduzida sua liberdade e julgassem apenas na forma da lei.

Muito tempo se passou até que pudesse a função do juiz ser encarada de outra forma, justificando as palavras de M. Baudot em solenidade de Investidura de novos magistrados franceses, ao fim da década de setenta, quando disse:

A justiça não é uma verdade estagnada em 1810. É uma criação perpétua. Ela deve ser feita por vós. Não espereis um sinal verde de um Ministro, ou do legislador, ou das reformas sempre em expectativa. Fazei vós mesmos a reforma. Consultai o bom senso, a equidade, o amor ao próximo, antes da autorização e da tradição. A lei se interpreta. Ela dirá o que quiserdes que ela diga.<sup>6</sup>

## 10.2 Poder Judiciário

Observa BEMFICA que "entendem alguns constitucionistas haver sido ele, cronologicamente, o primeiro poder que surgiu na sociedade, porque teria sido pela administração da Justiça que se satisfizesse a primeira necessidade social, sentida pelas primeiras agremiações humanas, quando ainda não existiam normas jurídicas"<sup>7</sup>.

<sup>6</sup>Baudot, M. Discurso aos Juizes, citado por MOURÃO, Geraldo de Mello. Folha de S. Paulo, São Paulo, 7 mar. 1979. p. 3.

<sup>7</sup>BEMFICA, Francisco Vani. O Juiz. O Promotor. O Advogado. Seus Poderes e Deveres. Rio de Janeiro : Forense, 1983. p. 1.

Outros vão ao extremo oposto. Como bem anota PINTO FERREIRA, "diversos doutrinadores franceses sustentam a existência de dois poderes apenas, de dois poderes constitucionais, o Legislativo e o Executivo, fazendo do Judiciário um simples ramo do Poder Executivo"<sup>8</sup>.

Cremos que nem uma nem outra posição estão corretas. É verdade que o Poder Judiciário firmou-se como um Poder mais recentemente e, também, que não pode ser considerado o primeiro. Todavia, verdade é, da mesma forma, que seu prestígio e independência vêm crescendo muito recentemente. Para citar o exemplo do Brasil, nota-se, principalmente nos últimos anos, sua influência sobre os temas mais relevantes da sociedade, desde os planos econômicos até às questões ligadas ao meio ambiente. E, neste particular, inegavelmente, desde a primeira instância à mais alta Corte, a independência e serenidade vêm se mostrando presentes.

Tudo isto é da máxima relevância, pois, como sublinha FERREIRA FILHO, "a independência do Judiciário é uma necessidade da liberdade individual. Que existam no Estado órgãos independentes que possam aplicar a lei, inclusive contra o governo e contra a administração, é condição indispensável para a liberdade e a proteção dos direitos humanos"<sup>9</sup>.

<sup>8</sup>PINTO FERREIRA, Curso de Direito Constitucional, p. 214.

<sup>9</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário II. 2. ed. São Paulo : Ed. Saraiva do Direito, 1981. p. 136.

### 10.3 *Posição dos Tribunais*

Não é fácil discorrer sobre a posição dos Tribunais brasileiros em matéria de Direito Ambiental. A primeira dificuldade reside na grande quantidade de Cortes, resultado direto da enorme extensão geográfica de nosso território. Assim, além do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, temos cinco Tribunais Regionais Federais (RS, SP, RJ, DF e PE), um Tribunal de Justiça para cada Estado e mais sete Tribunais de Alçada (RS, PR, SP-3, MG e RJ).

A segunda questão a criar obstáculo é a inexistência de processo de informatização na maioria de nossos Tribunais. Muito embora, neste sentido, se venha avançando a passos largos, a verdade é que a maioria dos Tribunais ainda não se vale deste moderno método de armazenar dados. Podem ser citados como exemplos, em tal matéria, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul e do Paraná e os Tribunais Regionais Federais. Entretanto, muito há a ser feito neste campo.

A terceira dificuldade é a ausência de estatísticas seguras nas Cortes brasileiras. Com efeito, neste particular estamos apenas no início da caminhada. Quase tudo está para ser feito. Limitam-se os levantamentos às exigências contidas na Lei Orgânica da Magistratura. Esta, no seu artigo 37, ordena que os Tribunais publiquem dados estatísticos sobre seus trabalhos no mês anterior. No art. 39 medida

semelhante é destinada aos juízes de primeiro grau de jurisdição.

Tais exigências legais têm finalidade notoriamente disciplinar, verdadeiro desiderato de averiguar quem cumpre e quem não cumpre suas obrigações. Tanto isto é verdade que o artigo 38 determina a publicação dos elementos no órgão oficial. Em sendo assim não se prestam referidos dados estatísticos para apurar-se a orientação das Cortes, a respeito de determinada matéria.

Seria oportuno aprofundar-se em tal tipo de estudo. Na Itália a estatística judiciária é considerada disciplina científica autônoma. A respeito ensina CORRADO que "a estatística judiciária vem conquistando sempre maior importância com o tempo, seja do ponto de vista de suas colocações no âmbito das revelações estatísticas em geral, seja pela contínua ampliação do leque de dados relevantes e meios à disposição (do jurisdicionado)" <sup>10</sup>.

Em verdade, não dispomos de dados concretos sobre questões judiciais envolvendo o meio ambiente, o mesmo ocorrendo quanto às demais ações. Não temos, sequer, como afirmar que a orientação deste ou daquele Tribunal, ou mesmo de Juízos de primeira instância, é neste ou naquele sentido. No máximo pode-se dispor de orientação jurisprudencial de determinada Corte, desde que informatizada. Mas isto é averiguação incompleta, pois, entre outras coisas, não se têm informações sobre o que está pendente de julgamento.

<sup>10</sup>CORRADO, Sebastiano. *Statistica Giudiziaria*. Rimini : Maggioli Editore, 1986. p. 27.

Bom seria criar-se em nosso País um centro destinado aos estudos da administração da Justiça. Um órgão com a função precípua de, permanentemente, analisar as formas de agilização do Poder Judiciário, abrangendo desde a elaboração de leis até a realização de cursos, de caráter obrigatório, para os magistrados. Nos Estados Unidos existem dois órgãos destinados a tal fim.

O mais antigo é dirigido à Justiça dos Estados. Localiza-se em Reno, Nevada, e foi criado em 1963. Denomina-se "The National Judicial College", e, segundo sua revista "Catálogo de Cursos 1988", em 25 anos de atividades mais de 14.000 juízes americanos e mais de 500 juízes estrangeiros já haviam participado de seus cursos. Estes são, de regra, ministrados em prazo de uma semana a dois meses. Além das matérias tradicionais estudam-se temas práticos como a administração da Justiça e o uso de computadores. O magistrado fica hospedado em suas dependências e estas possibilitam, inclusive, acomodação para as famílias, com ampla programação de lazer.<sup>11</sup>

O outro destina-se a juízes federais. Situa-se em Washington, DC, tendo sido fundado em 1968 sob a inspiração do juiz Warren E. Burger, da Suprema Corte. Como observa FIGUEIREDO TEIXEIRA, sendo "órgão de pesquisa e desenvolvimento do Judiciário federal, o Centro dá cumprimento à política da Conferência, cabendo-lhe não só buscar o aperfeiçoamento da administração das Cortes mas também encontrar meios

<sup>11</sup>COURSE CATALOG. Reno, The National Judicial College, University College Building, University of Nevada, 1988.

para tornar a Justiça mais efetiva, através de novos métodos e procedimentos" <sup>12</sup>.

No Brasil, não possuímos informações seguras. Através de buscas, pode-se chegar a algumas conclusões. Mas, repita-se, sem caráter científico. Assim, pode-se afirmar que, no âmbito penal, é ínfimo o número de processos julgados pelos Tribunais de segundo grau. Basta ver as revistas de jurisprudência especializadas. Até a década de setenta, as contravenções penais florestais e à caça eram julgadas pela Justiça dos Estados. No entanto, raramente se encontrará um Acórdão nas revistas, sobre tal assunto. Honrosa exceção é o Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo, seguido pelo Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul.

Posteriormente, entendendo o Supremo Tribunal Federal que as contravenções estavam abrangidas no termo crime, previsto no art. 125, IV, da Constituição Federal de 1967, a competência passou para a Justiça Federal. Principalmente pelo fato de o artigo 1º da Lei de Proteção à Fauna dispor que os animais silvestres são propriedade do Estado. Leia-se União Federal. Conseqüentemente, o julgamento dos recursos passou ao Tribunal Federal de Recursos. Poucas foram as decisões de mérito, fato até justificável, pois o referido Tribunal, extinto com a Constituição Federal de 1988, tinha competência ampla demais e o excesso de serviços resultava em dar-se prioridade a casos mais graves. O exame da Revista do Tribunal Federal de Recursos no período compreendido en-

<sup>12</sup>FIGUEIREDO TEIXEIRA, Sálvio de. O Sistema Judiciário Norte-Americano e o Aprimoramento de Seus Juízes. Revista *Ajuris*, Porto Alegre, n. 22, p. 188, 1981.

tre janeiro de 1980 até a data de sua extinção revela a existência de apenas seis publicações contendo análise do mérito.<sup>13</sup>

Com a criação dos Tribunais Regionais Federais a situação teve sensível melhora, muito embora ainda não se possa ter como ideal. Por outro lado as contravenções florestais retornaram para a competência da Justiça dos Estados, face à regra do art. 109, VI, da Lei Maior.

No âmbito cível, abrangendo matéria de responsabilidade civil e administrativa, passa-se situação assaz curiosa. Quanto à primeira os Tribunais revelam a existência crescente de julgados importantes. É que o Ministério Público, principalmente nos Estados mais desenvolvidos, assumiu, com louvável disposição, a defesa do meio ambiente. Disso resultaram inúmeras ações civis públicas e consequentes julgamentos em primeiro e segundo graus de jurisdição.

Quanto aos julgamentos envolvendo matéria administrativa, a situação é inusitada. O órgão federal encarregado da fiscalização é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Todavia, por deficiências de estrutura, a referida autarquia não vem propondo execuções fiscais para a cobrança de sua dívida ativa. Disto decorre que, sem execução fiscal não há embargos, e sem estes inexistem os precedentes judiciais. Este motivo, de ordem eminentemente prática, faz com que não se localizem, nos Tribunais Regionais Federais, já que o IBAMA é uma autarquia federal, muitas decisões judiciais sobre a matéria.

<sup>13</sup>R.T.F.R. 70:233, 120:211, 121:210, 150:265, 151:255 e 153:271.

Mas, nos Tribunais Estaduais encontram-se alguns julgados importantes sobre o assunto. Evidentemente, envolvendo ações originadas pela fiscalização dos Estados-membros ou dos próprios municípios. Se antes da Constituição Federal de 1988 esta competência era restrita, o certo é que, depois da sua vigência, referidas pessoas jurídicas passaram a ter legitimidade para agir, conforme art. 23, inc.VI.

#### *10.4 Análise da Jurisprudência*

O objetivo deste tópico é fornecer um quadro da orientação dos Tribunais, no que toca ao meio ambiente em matéria administrativa. Como as ações envolvendo temas atinentes à Constituição Federal de 1988, na maioria das vezes, não receberam decisão judicial em segundo grau, constata-se que a maior parte dos acórdãos refere-se a temas enfocados sob a ótica da Carta de 1967 e Emenda nº 1 de 1969. De qualquer forma, a pesquisa permite algumas reflexões e conclusões.

A primeira ponderação que se faz, a título de ilustração, é a de que os magistrados que se encontram, atualmente, nas Cortes de Apelação, de regra, não receberam lições de Direito Ambiental. É que além de ser recente o assunto, agitado apenas depois da década de setenta, e no Brasil praticamente nos anos oitenta, o material é escasso. Assim, há uma natural dificuldade para apreciação de temas só recentemente suscitados.

Partindo-se de tal observação poder-se-ia supor que as decisões de segundo grau devem ser conservadoras, dando primazia ao direito individual sobre o social. No entanto, a análise dos acórdãos leva o estudioso a uma agradável surpresa. A preocupação com o meio ambiente saudável não é privilégio das novas gerações. Os juízes mais antigos, da mesma forma, vêm, na maioria dos casos, mostrando-se sensíveis ao tema.

No âmbito do Tribunal Federal de Recursos, extinto pela Constituição Federal de 1988 e sucedido por cinco Tribunais Regionais Federais, localiza-se decisão de importância. O caso diz respeito a derramamento de óleo ao mar, ocorrido no Porto de São Sebastião, SP, no ano de 1982. Nos termos da Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967, a autoridade competente da Capitania dos Portos, que é o órgão a quem cabe apurar este ilícito administrativo, aplicou a pena de multa, única cabível na espécie.

Inconformado, ingressou o infrator em Juízo e obteve vitória na primeira instância. Entendeu a sentença que houve cerceamento de defesa no procedimento administrativo. O acórdão do extinto Tribunal Federal de Recursos, tendo como Relator o Ministro Eduardo Ribeiro, 6ª Turma, sessão de julgamento de 27 de fevereiro de 1989, houve por bem reformar a decisão de primeira instância. Entendeu a Turma, com a adesão expressa do eminente Ministro Carlos Mário Velloso, que não houve o cerceamento apontado.

A questão se confinava no fato de a autoridade administrativa ter adotado procedimento previsto em norma inter-

na da Capitania dos Portos, denominada PORTOMARINST 327703. Nesta realiza-se primeiro uma sindicância administrativa, decide-se e depois dá-se vista ao infrator para pedido de reconsideração. Em princípio causa estranheza a defesa somente depois da decisão. Ocorre que, no caso concreto, o infrator participou da sindicância prévia, representado por advogado, cuja presença se fez constar. Assim, concluíram os Ministros da 6ª Turma, não houve surpresa nem cerceamento ao exercício do direito de defesa.

O raciocínio desenvolvido pelos magistrados revela sensibilidade para dois aspectos de grande importância. Primeiro, a gravidade da ocorrência, com sérios danos para a fauna marinha, tudo a exigir pronta repressão do Estado. Segundo, o desapego a um formalismo excessivo e alheio à realidade, pois analisou-se a alegação de cerceamento de defesa em consonância com a apuração e a existência concreta ou não de efetivo prejuízo.<sup>14</sup>

No que concerne aos Tribunais Estaduais, a maioria dos precedentes origina-se da Justiça do Estado de São Paulo. A explicação é simples. É que o referido Estado concentra grande parte da população brasileira e possui o parque industrial mais desenvolvido do país. Normal, assim, a existência de uma quantidade elevada de litígios e, conseqüentemente, de precedentes judiciais.

Há, ainda, outro fator importante. É que mesmo antes de a Constituição Federal de 1988 dar poderes de fiscalização aos Estados, assim já procedia o órgão estadual, no caso

<sup>14</sup>AC nº 98.308, SP, T.F.R., 6ª Turma, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, j. 27.2.1967.

a Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Defesa do Meio Ambiente (CETESB). A justificativa se baseava no art. 13, inc. IX, § 1º, da Emenda Constitucional 01, de 1969, que concede poderes supletivos aos Estados para legislar, e no art. 136 da Constituição Paulista de 1969, que atribui à unidade federativa o dever de zelar pela saúde pública. Editou-se, com base em tais princípios, a Lei Estadual nº 997, de 31 de maio de 1976, que foi acatada pela jurisprudência. Vejamos dois casos.

Determinada indústria de lanifício, já punida administrativamente com a pena de advertência, veio a ser autuada por ter empregado, em suas caldeiras, óleo BPF, com teor de dióxido de enxofre superior ao permitido, quando o óleo permitido era o do tipo BTE, de teor inferior. Por esta infração foi condenada a pagar multa e, por não tê-lo feito, foi proposta execução fiscal. O executado embargou e o juiz de Direito deu provimento ao pedido para desclassificar a pena de multa para a de advertência. Julgando apelação do órgão ambiental e remessa obrigatória, o Tribunal de Justiça de São Paulo deu provimento aos recursos e reformou a sentença para restabelecer a multa imposta. No acórdão, oriundo da 11ª Câmara Civil, tendo como Relator o Desembargador Salles Penteado, julgado aos 14 de maio de 1987, levaram-se em conta dois fatores especiais. Primeiro, a circunstância de ter sido a infração praticada em período crítico de poluição, junho de 1982, que originou medidas preventivas da

administração através da chamada "Operação Inverno". Segundo, o fato de a autuada ser reincidente.<sup>15</sup>

Em outra oportunidade o mesmo Tribunal decidiu mandado de segurança impetrado contra Prefeito Municipal que, baseado em lei do município, proibiu certa indústria de lançar detritos industriais em valas abertas em terreno de sua propriedade, servindo de aterros sanitários. O acórdão da 8ª Câmara Civil, relatado pelo Desembargador Fonseca Tavares, julgando aos 3 de maio de 1989, confirmou a sentença que denegou a segurança, baseado no fato de que o direito de propriedade não é irrestrito e a preservação do solo e do meio ambiente é do peculiar interesse do município.<sup>16</sup>

Do Tribunal de Justiça de Minas Gerais vem-nos julgado relevante em matéria de poluição sonora. O litígio decorria de uma lanchonete em cidade do interior, que desviou sua atividade para espetáculos noturnos ao vivo. A municipalidade revogou o alvará e em razão de tal fato foi impetrada segurança. O juiz de Direito julgou a ação improcedente, porque o alvará de autorização tem natureza precária e as atividades do estabelecimento comercial perturbavam o sossego público. A mais alta Corte Estadual mineira manteve a decisão de primeiro grau através de sua 1ª Câmara Cível, Relator o Desembargador Lincoln Rocha, julgamento efetuado aos 29 de maio de 1984.<sup>17</sup>

<sup>15</sup>AC nº 114.275-2, Comarca de São Paulo, TJSP, 11ª Câm. Civ., Rel. Des. Salles Penteado, R.T. 623:72, set./1987.

<sup>16</sup>AC nº 109.799-1, Comarca de Fernandópolis, TJSP, 8ª Câm. Civ., Rel. Des. Fonseca Tavares, R.T. 646:65, ag./1989.

<sup>17</sup>AC nº 64.171, Comarca de Uberlândia, RJMG, 1ª Câm. Cível, Rel. Des. Lúcio Urbano, R.T. 596:192, jun./1985.

A importância do precedente situa-se no fato de que o Tribunal de Justiça enfrentou problema comum nas cidades de médio ou grande porte, qual seja, a poluição sonora. No conflito de interesses estabelecido, o Judiciário levou em consideração o fato de que o interesse social da coletividade deveria sobrepor-se ao individual do comerciante. Orientou-se, portanto, no sentido das exigências do bem comum.

O Tribunal de Justiça do Paraná, decidindo matéria atinente ao mau uso de agrotóxicos, confirmou exigência da autoridade administrativa que, baseada em lei estadual, estava a exigir o cadastramento dos produtos na Secretaria da Agricultura. O acórdão é da 1ª Câmara Cível da Corte paranaense e teve como Relator o Desembargador Otto Sponholz. O julgamento se deu aos 18 de março de 1987. A importância deste precedente deve-se ao fato de que, à época, inexistia lei federal a tratar da matéria e o Relator, após minuciosa análise da questão, observou que a destruição do homem pela ganância do poder econômico necessitava ser coibida pelo Poder Público.<sup>18</sup>

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul proferiu decisão de relevo, a respeito do assunto. O caso envolvia obras passíveis de causar dano ao meio ambiente e para as quais não se fez estudo de impacto ambiental. Este estava previsto não apenas na Resolução nº 1, de 1986, do CONAMA, como na Constituição Federal, na Constituição do Estado e, ainda, na Lei Complementar de Porto Alegre, de nº 65, de 22

<sup>18</sup>REO nº 104/85, Comarca de Curitiba, TJPR, 1ª Cãm. Civ., Rel. Des. Otto Sponholz, R.T. 619:164, maio/1987.

de dezembro de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 8.183, de 7 de março de 1982. A 1ª Câmara Cível do Tribunal gaúcho, julgando aos 2 de abril de 1991 recurso de agravo de instrumento, houve por bem negar provimento, mantendo a decisão judicial que ordenou a suspensão das obras. A decisão é importante, pois revela a preocupação do Judiciário com a lesão ao equilíbrio ecológico.<sup>19</sup>

### 10.5 Observações

À vista do que foi exposto neste Capítulo, pode-se chegar a algumas conclusões. A primeira delas é a de que os juízes estão sensíveis aos problemas do meio ambiente, muito embora a matéria seja pouco tratada na doutrina e, ainda, poucas vezes levada aos Tribunais. A segunda é a de que o Poder Judiciário é da máxima relevância para um tratamento adequado do tema. A terceira é a de que o Poder Judiciário necessita de amplo levantamento de suas necessidades para adequar-se às exigências dos tempos modernos, face à relevância que a matéria ambiental assume em razão da evolução tecnológica e das eventuais agressões à natureza que dela possam decorrer.

<sup>19</sup>Ag. nº 59009067-6, Comarca de Porto Alegre, TJRS, 1ª Câm. Civ., Rel. Des. Tupinambá Nascimento, R.IOB Jur. (3), 15/91, p. 304, ago./1991.

## CONCLUSÕES

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

1) 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.

2) 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.

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

4) 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, quicá o mais importante em todos os ramos do Direito que se envolvem com tal matéria.

5) 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.

6) A fiscalização e a sanção por infrações administrativas ao meio ambiente é exercida pela União, Estados - incluído 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.

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

8) 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 colocados à disposição dos interessados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIOLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público. 11. ed. São Paulo : Saraiva, 1978.
- AGUIAR DIAS, José de. Da Responsabilidade Civil. 4. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1960. v. 2.
- ALBAMONTE, Adalberto. Danni all' Ambiente e Responsabilità Civile. Padova : Ed. Cedam, 1989.
- \_\_\_\_\_. Sistema Penale ed Ambiente. Padova : Ed. Cedam, 1989.
- ALMERIGHI, Mario; ALPA, Guido. Diritto e Ambiente. Padova : Ed. Cedam, 1984. Parte I.
- ANDRADE DE OLIVEIRA, Fernando. Limitações Administrativas à Propriedade Privada. Rio de Janeiro : Forense, 1982.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro : Ed. Renovar, 1990.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. Justiça Distributiva e Aplicação do Direito. Porto Alegre : Sérgio Fabris Editor, 1983.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ato Administrativo e Direito dos Administrados. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1981.
- \_\_\_\_\_. Elementos de Direito Administrativo. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1987.
- BARROS MONTEIRO, Washington de. Curso de Direito Civil. 7. ed. São Paulo : Saraiva, 1971.
- BASTOS, Celso. Competência Municipal em Matéria de Habitação e Meio Ambiente. Boletim de Direito Municipal, São Paulo, mar. 1991.
- BEMFICA, Francisco Vani. O Juiz. O Promotor. O Advogado. Seus Poderes e Deveres. Rio de Janeiro : Forense, 1983.
- BITTENCOURT, Márcio Luiz. Metodologias para Levantamento e Análise da Fauna. In: SEMINÁRIO SOBRE AVALIAÇÃO E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. Curitiba : FUPEF-Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná e UFPR-Universidade Federal do Paraná, 1990.
- BONAVIDES, Paulo. Direito Constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1986.

- BORJA Y BORJA, Ramiro. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Buenos Aires : Ed. Depalma, 1985.
- BOTTALLO, Eduardo Domingos. *Procedimento Administrativo Tributário*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1977.
- BRUNO, Anibal. *Direito Penal*. 3. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1967.
- CAETANO, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Forense, 1989.
- CALDERÓN, Enrique Santos. *Uma Tragedia Anunciada*. El Tiempo, Colombia, 21 out. 1990. p. 4-A.
- CANOTILHO, Gomes J.J.; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 2. ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1984. v. 1.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre : Editor Sérgio A. Fabris, 1988.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1973.
- CERNICCHIARO, Luiz Vicente. *Direito Penal na Constituição*. 2. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1991.
- CICALA, Mario. *La Tutela dell' Ambiente*. Turim : Ed. U.T.E.T., 1976.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 7. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1990.
- CLEVE, Clèmerson Merlin. *As Medidas Provisórias e a Constituição Federal/88*. Curitiba : Ed. Juruá, 1991.
- COELHO, Luiz Fernando. *Teoria Crítica do Direito*. Curitiba : Kuvris HDV, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Aspectos Jurídicos da Proteção Ambiental*. Curitiba : Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, Delegacia do Estado do Paraná, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Teoria da Ciência do Direito*. São Paulo : Saraiva, 1974.
- COOLEY, Thomas. *Princípios Gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*. 2. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1982.
- CORRADO, Sebastiano. *Statistica Giudiziaria*. Rimini : Maggiori Editore, 1986.
- CORREA, Eliseu Moraes. *Município e Meio Ambiente*. *Jornal Judicialis*, Curitiba, p. 7, ago. 1991.
- COUTO E SILVA, Almiro do. *Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo*. *Revista do Direito Público*, v. 20, n. 84, p. 46-63, out./dez. 1987.

- CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição - 1988. Rio de Janeiro : Ed. Forense Universitária, 1991. v. 4.
- \_\_\_\_\_. Dano (Direito Administrativo). ENCICLOPÉDIA Saraiva do Direito. São Paulo : Saraiva, 1977. v. 22.
- \_\_\_\_\_. Tratado de Direito Administrativo. Rio de Janeiro : Forense, 1966. v. 2.
- CRIFÒ, Giuliano. Danno : Premessa Storica. In: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano : Ed. Giuffrè, 1962.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira. Código de Proteção ao Meio Ambiente. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, jul. 1991.
- D'ANDREA FERREIRA, Sérgio. Limitações Administrativas à Propriedade. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 300, out./dez. 1987.
- DE CUPIS, Adriano. Danno : b) Diritto Vigente. In: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano : Ed. Giuffrè, 1962.
- DEL VECCHIO, Giorgio. Lições de Filosofia do Direito. 5. ed. Coimbra : Armênio Amado Editor, 1979.
- DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1967. v. 2.
- DESPAX, Michel. Droit de l' Environnement. Paris : Librairies Techniques, 1980.
- DIEGUES, Antonio Carlos. Desenvolvimento Sustentado, Gerenciamento Geoambiental e o de Recursos Naturais. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 16, jun. 1989.
- DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 1986. v. 3.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo : Ed. Atlas, 1991.
- DOTTI, Renê Ariel. Meio Ambiente e Proteção Penal. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. a-27, n. 108, out./dez. 1990.
- DROMI, José Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires : Ed. Astrea, 1987. t. 1.
- FERNANDES DE OLIVEIRA, Régis. Infrações e Sanções Administrativas. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1985.
- FERRAZ, Antonio A.M. de Camargo; MILARÉ, Édis; NERI JÚNIOR, Nelson. A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos. São Paulo : Saraiva, 1984.
- FERRAZ, Sérgio. Instrumentos de Defesa do Administrado. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 165, p. 11-22, jul./set. 1986.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1977. v. 1 e 3.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário II. 2. ed. São Paulo : Ed. Saraiva do Direito, 1981.
- FIDA, Orlando. Prática e Jurisprudência da Execução Fiscal. São Paulo : Livraria e Editora Universitária de Direito, 1980.
- FIGUEIREDO TEIXEIRA, Sálvio de. O Sistema Judiciário Norte-Americano e o Aprimoramento de Seus Juízes. Revista Aju- ris, Porto Alegre, v. 22, 1981.
- FISCHER, Hans Albrecht. A Reparação dos Danos no Direito Ci- vil. Coimbra : Armênio Amado Editor, 1938.
- FORSTER, Nestor José. Por um Código Ecológico. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 522, abr. 1979.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Introdução ao Direito Processual Administrativo. São Paulo : Ed. Revista dos Tri- bunais, 1971.
- FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. Crimes contra a Natureza. 2. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1990.
- GARCIA, José Carlos Cal. Linhas Mestras da Constituição de 1988. São Paulo : Saraiva, 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Direito Administrativo. São Paulo : Ed. Revista dos Tri- bunais, 1991.
- GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo : Saraiva, 1989.
- GIAMBIETRO, Franco. Il Rapporto tra la Legge Merli e la Pre- cedente Legislazione. In: DIRITTO e Ambiente. Padova : Ed. Cedam, 1987. Parte II.
- GIANNINI, Massimo Severo. La Nozione di Ambienti e l' In- tervento degli Organismi Internazionali. In: DIRITTO e Am- biente. Padova : Ed. Cedam, 1984. Parte I.
- GOMES, Orlando. Introdução ao Direito Civil. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1965.
- GORDILLO, Agustín A. Procedimiento y Recursos Administrati- vos. Buenos Aires : Jorge Alvarez Editor, 1963.
- GUIMARÃES, José Lázaro Alfredo. Processo Civil : Teoria e Prática. Salvador : Visão Gráfica e Editora, 1988.
- GUIMARÃES, Mário. O Juiz e a Função Jurisdicional. Rio de Janeiro : Forense, 1958.
- HERNANDEZ, Narcés Lozano. Delito Ecológico. Revista del Co- legio de Abogados Penalistas del Valle del Cauca, Colombia, v. 7, n. 13, 1985.
- HOLTZ, A.C.T. A Escolha de Hidrelétricas no Brasil. Revis- ta São Paulo Energia, São Paulo, v. 6, n. 56, set. 1989.

- HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1958. v. 7.
- JACQUES, Paulino. *A Constituição Explicada*. 4. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1976.
- JANUZZI, Gilberto de Martino. *Conservação de Energia : Meio Ambiente e Desenvolvimento*. *Ciência Hoje*, Campinas, n. 66, p. 16-22, 1990.
- JUCHEM, Ari Peno. *Avaliação Econômica de Impactos Ambientais*. In: SEMINÁRIO SOBRE AVALIAÇÃO E RELATÓRIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. Curitiba : FUPEF-Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná e UFPR-Universidade Federal do Paraná, 1990.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 4. ed. Coimbra : Armênio Amado Editor, Sucessor, 1976.
- LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. *O Que É Ecologia*. 7. ed. São Paulo : Brasiliense, 1988.
- LAPOIX, L. *Uma Política Nacional do Meio Ambiente*. In: ENCICLOPÉDIA de Ecologia. São Paulo : EPU/EDUSP, 1979.
- LAUBADÈRE, André de. *Manual de Derecho Administrativo*. Bogotá : Ed. Temis, 1984.
- LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1991.
- LEVINSOHN, Thomas Michael. *Ecologia : Questões Ambientais e Normas*. *Justitia*, São Paulo, v. 113, abr./jun. 1981.
- LIMA, Hermes. *Introdução à Ciência do Direito*. 19. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1970.
- MAGALHÃES NORONHA, Edgar. *Direito Penal*. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 1968. v. 1.
- MAGLIA, Stefano. *Aria (Inquinamento dell')*. In: IL CODICE dell'Ambiente. Piacenza : La Tribuna, 1989.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1989.
- MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1975. v. 1.
- MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1974.
- MEDAUAR, Odete. *Recursos Administrativos*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 583, maio 1984.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Impacto Ambiental*. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, set. 1989.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1989.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo : Saraiva, 1984.

- MENEGALE, J. Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. 3. ed. Rio de Janeiro : Ed. Borsoi, 1957.
- MIRANDA, Jorge. *Constituições de Diversos Países*. Lisboa : Imprensa Nacional, 1979. v. 1/2.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis*. Tradução por Pedro Vieira Mota. São Paulo : Saraiva, 1987.
- MOREIRA, Iara Veroci Dias. *Avaliação de Impacto Ambiental : Instrumento de Gestão*. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 16, jun. 1989.
- MOREIRA ALVES, José Carlos. *Direito Romano*. 4. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1986.
- MOREIRA DE OLIVEIRA, Noeme. Aspectos Sociológicos na Avaliação de Impactos Ambientais. In: SEMINÁRIO SOBRE AVALIAÇÃO E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL: Curitiba : FUPEF-Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná e UFPR-Universidade Federal do Paraná, 1990.
- MUKAI, Toshio. Parecer - Leis Urbanísticas : Conflito com Legislação Estadual. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, jan. 1991.
- NÁUFFEL, José. *Novo Dicionário Jurídico Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro : José Konfino Editor, 1963. v. 2.
- NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico e Ação Civil Pública. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 126, jul./set. 1984.
- ODUM, Eugene P. *Fundamentos da Ecologia*. 4. ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.
- OLIVEIRA; Heli Alves de. *Da Responsabilidade do Estado por Danos Ambientais*. Rio de Janeiro : Forense, 1990.
- OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Intervenção do Estado na Economia e Responsabilidade pelas Atividades Industriais Insalubres e Perigosas. *Revista de Direito Público*, v. 59/60, São Paulo, jul./dez. 1981.
- PAGLIARINI, Mauro Fernandes. *Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro : Ed. Juriscredi, 1971.
- PENNA MARINHO, Inezil. *Grandes Julgamentos da Grécia Antiga*. Brasília : Horizonte Ed., 1979.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 6. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1982. v. 1.
- PESSOA, Fernando. *Ecologia e Território*. Porto : Edições Afrontamento, 1985.
- PINTO FERREIRA, Luís. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1990. v. 2.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1964.

DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro : Forense, 1967.

ENCICLOPÉDIA de Ecologia. Tradução por Bernard Aubert e outros. São Paulo : EPU/EDUSP, 1979.

ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano : Giuffrè, 1962.

FRANÇA, R. Limongi (coord.). Enciclopédia Saraiva do Direito. São Paulo : Saraiva, 1978.

NÁUFFEL, José. Novo Dicionário Jurídico Brasileiro. Rio de Janeiro : José Konfino, 1963.

#### Outras publicações

CAOS Legislativo em Matéria Ambiental. Folha de S. Paulo, 29 set. 1991. p. 4, c. 4.

MOURÃO, Geraldo de Mello. Folha de S. Paulo, São Paulo, 7 mar. 1979. p. 3.

**Capítulo X - POSIÇÃO DOS TRIBUNAIS**

|      |                                         |     |
|------|-----------------------------------------|-----|
| 10.1 | O Juiz .....                            | 161 |
| 10.2 | Poder Judiciário .....                  | 164 |
| 10.3 | Posição dos Tribunais .....             | 166 |
| 10.4 | Análise da Jurisprudência .....         | 171 |
| 10.5 | Observações .....                       | 177 |
|      | <b>CONCLUSÕES</b> .....                 | 178 |
|      | <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> ..... | 180 |