

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FLÁVIA DE MORAES MENDES

**AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS E A LEI DISTRITAL
Nº 41/1989**

BRASÍLIA

2020

FLÁVIA DE MORAES MENDES

**AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS E A LEI DISTRITAL Nº
41/1989**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Direito Ambiental do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora Professora: Livia Vieira Lisboa

**BRASÍLIA
2020**

As infrações administrativas ambientais e a Lei Distrital nº 41/1989

Flávia de Moraes Mendes

RESUMO

A garantia ao meio ambiente equilibrado é direito fundamental previsto na Constituição Federal. A Política Nacional do Meio Ambiente tem como seus instrumentos o exercício do poder de polícia ambiental, que sujeita aos que descumprem os regramentos regulatórios ambientais as penalidades impostas em lei. No Distrito Federal, a Política Ambiental do Distrito Federal, Lei nº 41, de 1989, capitulou as infrações ambientais, sendo pioneira no assunto em âmbito nacional. Pretende-se demonstrar aqui a importância da tutela administrativa do meio ambiente, seus fundamentos e o cenário das infrações administrativa previstas no Distrito Federal. Diante da análise doutrinária, jurisprudencial e legal do tema, concluímos ser necessária a atualização do rol das infrações ambientais distritais.

Palavras-chave: Meio ambiente. Poder de polícia. Infração administrativa ambiental. Lei Distrital nº 41/1989. Decreto Federal nº 6514/2008.

1 INTRODUÇÃO

A proteção ao meio ambiente encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio na Constituição Federal, que elevou ao patamar de direito fundamental o direito ao meio ambiente sustentável e ecologicamente equilibrado.

A Carta Política prescreve a competência comum da União, Estados e Municípios de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

No âmbito infra-constitucional, considerada um dos grandes marcos na tutela do meio ambiente, a Política Nacional do Meio Ambiente traz como um de seus instrumentos, as penalidades disciplinares ou compensatórias àqueles que não cumprirem os regramentos ambientais (art. 9^a, IX, Lei n^o 6938/81).

O poder de polícia ambiental reclama do Poder Público a atuação de agentes fiscalizadores da conduta dos indivíduos, limitando ou disciplinando direitos e liberdades, regulando a prática de atos concernentes 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 de, autorização ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza¹.

No âmbito do Distrito Federal, a tutela administrativa do meio ambiente é prevista na Lei Distrital n^o 41/1989, que materializa o exercício do poder de polícia ambiental aos agentes do Estado, tipificando as infrações ambientais, suas penalidades e formas de procedimento.

No entanto, a criação do Decreto Federal n^o 6514/2008 e da Lei Complementar n^o 140/2011, trouxeram a necessidade de atualização da regra distrital.

O presente trabalho pretende contextualizar a tutela do meio ambiente no ordenamento jurídico, demonstrando a premência de nova lei distrital que prescreva infrações ambientais atualizadas e adequadas às situações encontradas na capital federal.

Para tanto, inicialmente foi analisado o tratamento constitucional dado à tutela ambiental, bem como a legislação infraconstitucional federal e distrital.

¹ apud MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente** – 10. Ed, rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 342.

Além disso, fundamentou-se o poder de polícia ambiental e o regime das infrações administrativas ambientais, tanto sob o aspecto legal, quanto doutrinário sobre o tema.

Após, adentramos ao ponto focal do artigo, detalhando a legislação ambiental que trata das infrações ambientais no Distrito Federal, fazendo o paralelo com a legislação federal, tendo em vista as distribuições constitucionais de competência para proteção, tutela, prevenção e mitigação de danos na esfera do meio ambiente.

Concluimos, portanto, que em que pese moderna para a época em que foi promulgada, a legislação distrital deve ser aperfeiçoada e atualizada.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal de 1988 elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

No mesmo artigo temos a obrigação e o fundamento da tutela administrativa do meio ambiente, vejamos:

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

Para a defesa de certos interesses, o constituinte desejou que se combinassem esforços de todos os entes federativos. São as competências e deveres comuns, elencados no art. 23 (incisos III, VI, XI) da Constituição Federal, como o de proteger o meio ambiente e combater a poluição, bem como o de preservar as florestas, fauna e flora².

2 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 14 set. 2020.

Seu parágrafo único prevê que lei complementar fixará normas para a cooperação entre os entes para a realização desses objetivos em comum³.

O exercício das competências constitucionais legislativas e executivas em matéria ambiental, deve rumar para a realização do objetivo constitucional expresso no art. 225 da CF/88, por meio da caracterização de um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental⁴.

Especificamente em matéria ambiental, foi editada a Lei Complementar 140/2011, que fixou normas para a cooperação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Além das competências privativas, um “condomínio legislativo federado”⁵, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos estados – membros, o art. 24 da Constituição enumera as matérias submetidas à competência concorrente⁶ incluindo a proteção ao meio ambiente em seu rol (incisos I, VI, VII, VIII e parágrafos)⁷.

Nesse cenário, decorre o princípio da subsidiariedade, princípio constitucional implícito, que conduz à descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes federativos inferiores naquilo em que representar o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental e dos mecanismos de participação política, tendo como premissa o federalismo cooperativo ecológico, fundado na atual Constituição Federal de 1988⁸.

Em recente julgado a Corte Constitucional assentou que as regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram

3 Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional

4 SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental** – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 329-330.

5 Apud SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental** – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 329.

6 MENDES, G.; COELHO, M.; BRANCO, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 774.

7 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 14 set. 2020.

8 SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental** – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 330.

a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. No julgado asseverou que:

A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.⁹

Fixados os fundamentos e premissas da tutela do meio ambiente, entende-se, portanto, que todos os entes federativos podem criar infrações administrativas ambientais e estipular suas sanções¹⁰.

Precocemente, a responsabilidade administrativa do poluidor foi tratada na Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 14, que prescreve que o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores a determinadas penalidades administrativas, tais como a multa e a suspensão de sua atividade¹¹.

Assim, quase dez anos após a promulgação da Carta Política, adveio a Lei nº 9605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Trata-se de lei federal, que pode ser suplementada pelos Estados e Municípios que podem pormenorizá-la ou restringi-la, sem, contudo, alterá-la.

No tocante às infrações, procedimentos e sanções administrativas, estes estão previstos nos arts. 70 a 76 da Lei nº 9605/1998. Assunto, esse, que trataremos à diante com mais profundidade.

O regulamento de tais dispositivos somente foi feito após um lapso temporal de dez anos, por meio do Decreto Federal nº 6514/2008.

A defesa do meio ambiente desenvolve-se a partir de medidas preventivas, reparadoras e repressivas e, antes mesmo da promulgação da Carta Constitucional, o legislador, quando da criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº

⁹ ADI 5996, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 29-04-2020 PUBLIC 30-04-2020.

¹⁰ SIRVINSKAS, LUÍS PAULO. **Manual de direito ambiental**. 17, ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 882.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 9.638, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm Acesso em 14 set. 2020.

6938/81), ancorado no princípio do poluidor-pagador, elencou, ao lado de alguns instrumentos de cunho preventivo, as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, de índole eminentemente repressiva.

Por outro lado, a reparação do dano ambiental é a manifestação mais evidente do princípio do poluidor-pagador, embora este também alcance medidas de cunho preventivo e repressivo.

Senão vejamos:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

(...)

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

(...)

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. Os transgressores pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

(...)

O princípio não tem por objetivo tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita a apenas compensar os danos causados, mas sim evitar o dano ao meio ambiente¹².

À título de elucidação, no que concerne ao dano, Édis Milaré ensina que¹³:

é dano ambiental toda interferência antrópica infligida ao patrimônio ambiental (natural, cultural, artificial), capaz de desencadear, imediata ou potencialmente, perturbações desfavoráveis (in pejus) ao equilíbrio ecológico, à sadia qualidade de vida, ou a quaisquer outros valores coletivos ou de pessoas.

São duas as formas principais de reparação do dano ambiental: a restauração *in natura* e a indenização pecuniária. Podem ser elas cumulativas, no entanto, deve-se privilegiar, sempre, a reparação natural do bem agredido, mesmo que mais onerosa, cessando-se a atividade lesiva e repondo-se a situação ao *status quo ante*, ou, na impossibilidade, adotando-se a medida compensatória equivalente.

A regra, pois, é procurar, por todos os meios razoáveis, ir além da ressarcibilidade (indenização) em sequência ao dano, garantindo-se, ao contrário, a fruição plena do bem ambiental. O valor econômico não tem o condão – sequer por aproximação ou ficção – de substituir a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o exercício desse direito fundamental. O trabalho do legislador, por conseguinte, visa a garantir a possibilidade de fruição e, só excepcionalmente, o ressarcimento monetário da lesão¹⁴.

O que se pretende é eliminar as motivações econômicas da contaminação. O princípio do poluidor -pagador não deixa de ser uma decorrência normativa do princípio da responsabilidade aplicado à matéria ambiental.¹⁵

Daí decorre a importância, em matéria de tutela ambiental, da regulamentação tanto dos ilícitos administrativos quanto dos criminais, certo que a atuação dos mecanismos dessas esferas de responsabilidade não depende, necessariamente, da configuração de um prejuízo, podendo coibir condutas que

12 MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente** – 10. Ed, rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 269.

13 MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente** – 10. Ed, rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 319

14 MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente** – 10. Ed, rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 333.

15 SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental** – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 160-161.

apresentem mera potencialidade de dano aos recursos ambientais. Exemplo disso é a tipificação – como crime (art. 60 da Lei 9.605/1998) e como infração administrativa (art. 66 do Dec. 6.514/2008) – da conduta de operar atividade sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes¹⁶.

Neste diapasão, fundado no princípio do controle do poluidor pelo Poder Público, materializado no poder de polícia administrativa, por meio de seus agentes, o poder público, instaurando o processo de apuração de responsabilidade do agente, pode aplicar sanções administrativas contra o infrator que descumpre as normas legais ou regulamentares, sejam elas federais, estaduais ou municipais, exercendo, assim, seu poder de polícia.

A investigação de supostas infrações e a aplicação de sanções administrativas figuram entre as mais importantes expressões do poder de polícia conferido à Administração Pública.

A coercibilidade é um dos atributos desse poder, externado através de penalidades administrativas previstas abstratamente em lei e aplicadas concretamente por agentes credenciados do Poder Público¹⁷.

É, portanto, a responsabilidade administrativa um dos eixos centrais da PNMA, estabelecida desde 1981, que além de prever as penalidades administrativas, previu a autonomia entre as esferas civil, criminal e administrativa da responsabilização pelo dano ambiental¹⁸.

Soma-se a isso o regime jurídico do direito-dever fundamental ao ambiente consagrado na CF/88 (arts. 225 e art. 5º, §2º) e que caracteriza os deveres de proteção ecológica atribuídos ao Estado à luz do modelo de um Estado democrático, social e ecológico de direito. O exercício das competências constitucionais em matéria ambiental, seja por parte do Estado – Legislador, seja pelo Estado – Administrador, evidencia, portanto, um pacto federativo ecológico, que tem como propósito, além da consagração normativa de direitos e deveres ecológicos, conferir-lhes efetividade, revelando, assim, o dever estatal de prevenção e precaução,

¹⁶ MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente** – 10. Ed, rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 344.

¹⁷ MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente** – 10. Ed, rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 345.

¹⁸ SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental** – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 439-440.

exercido pelo poder de polícia estatal frente ao regime de responsabilidades administrativas diante do dano ambiental¹⁹.

3 DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

Conceitualmente, a definição do poder de polícia é encontrada no art. 78, do Código Tributário Nacional.²⁰

Muito embora datado da década de 1960, traz os elementos centrais que até hoje confirmam o seu conteúdo, qual seja o interesse público primário (da sociedade) e o respeito aos direitos individuais e coletivos que legitimam a atuação do Estado limitando a ação dos infratores, compactuando com o regime jurídico ecológico e a natureza difusa do bem ambiental.²¹

A razão de o CTN trazer o conceito de poder de polícia decorre do fato de constituir o exercício desse poder um dos fatos geradores da taxa (cf. art. 145, II, da CF e art. 77 CTN).

Segundo os clássicos dizeres de Di Pietro (grifo original):

Quando se estuda o regime jurídico-administrativo a que se submete a Administração Pública, conclui-se que os dois aspectos fundamentais que o caracterizam são resumidos nos vocábulos **prerrogativas** e **sujeições**, as primeiras concedidas à Administração, para oferecer-lhe meios para assegurar o exercício de suas atividades, e as segundas como limites opostos à atuação administrativa em benefício dos direitos dos cidadãos. Praticamente, todo o direito administrativo cuida de temas em que se colocam em tensão dois aspectos opostos: a **autoridade** da Administração Pública e a **liberdade** individual.²²

¹⁹ SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental** – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 331.

²⁰ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

²¹ SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental** – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 440

²² DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito Administrativo** – 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 108.

Ainda segundo a autora, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.²³

Para José dos Santos Carvalho Filho, poder de polícia é a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade²⁴

Em outras palavras, poder de polícia é a faculdade da Administração Pública de limitar e disciplinar direito, interesse e liberdade, procurando regular condutas da sociedade. Ou seja, de um lado temos o cidadão, que quer exercer plenamente seus direitos, e de outro, a Administração tem por dever condicionar o exercício desses direitos ao bem-estar coletivo, usando, assim, do seu poder de polícia.

O fundamento do poder de polícia consiste no princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre seus administrados.

Ou seja, não há, no exercício do poder de polícia, um vínculo especial ou de subordinação. O poder de polícia pressupõe um vínculo genérico, geral, sobre os administrados, em face da supremacia a todos imposta, e tem por fim, prevenir ou obstar atividades contrárias ou nocivas ao interesse público e social. Manifesta-se, portanto, nas formas preventiva (preferência) e repressiva²⁵.

A aplicação das sanções administrativas figura entre as mais importantes expressões do poder de polícia concedido à Administração pública. De fato, a coercibilidade é um dos atributos do poder de polícia, que se materializa através de penalidades administrativas previstas abstratamente em lei e aplicadas concretamente por agentes do Poder Público²⁶.

Na doutrina, Paulo Affonso Leme Machado¹⁹ ensina que:

²³ DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito Administrativo** – 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 111.

²⁴ FILHO, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO. **Manual de Direito Administrativo** - 21ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 73

²⁵ JUNIOR, DIRLEY DA CUNHA. **Curso de Direito Administrativo** – 11ª Ed. Jus Podivm, 2012, p. 91-94.

²⁶ SIRVINSKAS, LUÍS PAULO. **Manual de direito ambiental**. 17, Ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 886.

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 de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

José dos Santos Carvalho Filho afirma que o poder de polícia reclama do Poder Público a atuação de agentes fiscalizadores da conduta dos indivíduos. Nos termos do autor:

A fiscalização apresenta duplo aspecto: um preventivo, através do qual os agentes da Administração procuram impedir um dano social, e um repressivo, que em face da transgressão da norma de polícia redunde na aplicação de uma sanção. Nesse último caso, é inevitável que a Administração, deparando a conduta ilegal do administrado, imponha-lhe alguma obrigação de fazer ou não fazer.²⁷

Em se tratando da tutela jurídica de bens ambientais, observados os fundamentos do Estado Democrático de Direito, o poder de polícia não estaria, portanto, vinculado a interesse público e sim a interesse difuso, conforme ressaltamos acima. Daí o poder de polícia em matéria ambiental estar ligado, por via de consequência, a atividades da Administração Pública destinadas a regular prática de atos ou fatos em razão da defesa de bens de uso comum do povo, computados constitucionalmente como essenciais à sadia qualidade de vida²⁸.

Isto posto, o exercício do poder de polícia ambiental não trata de um poder ou ato discricionário do Estado, executado em todas as esferas federativas, mas sim de um poder-dever. Configura-se, pois como o dever do Estado no efetivo controle e sancionamento de penalidades administrativas, por agentes públicos ou privados, de infrações ambientais, conforme previsto na legislação ambiental vigente²⁹.

²⁷ FILHO, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO. **Manual de Direito Administrativo** – 21. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 82.

²⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro** - 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo : Saraiva, 2013.

²⁹ SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental** – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 439.

4 A INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL E A LEI DISTRITAL Nº 41 DE 1989

A responsabilidade administrativa em matéria ambiental, em resumo, tem como finalidade obrigar os órgãos vinculados de forma direta ou indireta aos entes estatais a defender e preservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações ante a proteção indicada pela Constituição Federal aos interesses difusos e coletivos em proveito da dignidade da pessoa humana.³⁰

Dessa forma, tem lugar a responsabilidade administrativa ambiental sempre que ocorrerem infrações/violações às normas ambientais. A infração ambiental fica caracterizada, assim, por uma conduta ilícita.

Preceitua Trennepohl³¹ que:

Assim, “é certo afirmar que a aplicação de sanção administrativa (exercício do poder de polícia) somente se torna legítima, em respeito ao princípio da legalidade, quando o ato praticado estiver definido em lei como infração administrativa. Porém, conquanto se refira a tipo penal, a norma em comento, combinada com o disposto no art. 70 da referida lei, o qual define a infração administrativa ambiental, confere toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, sem dar azo à violação do princípio da legalidade estrita” (REsp 1.091.486-RO, Relatora Ministra Denise Arruda, j. 2-4-2009).

Conforme Marcelo Abelha Rodrigues, a infração ambiental independe da existência do dano ambiental propriamente dito. Assim como é possível haver responsabilidade civil mesmo que não haja responsabilidade administrativa (quando há dano ambiental por conduta lícita), também é possível a responsabilidade administrativa mesmo não havendo a responsabilidade civil (conduta ilícita mais inexistência do dano no caso concreto).³²

Segue o autor afirmando que, ainda que a violação não cause qualquer dano, ainda assim haverá a incidência do fato à norma descumprida, com a consequência de ser aplicada a sanção administrativa ambiental ao infrator. Como exemplo, ferir condicionante de licença é infração administrativa punível com

³⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro** - 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo : Saraiva, 2013.

³¹ TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental** – 7. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

³² RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016 p. 1026.

sanção, mesmo se não tiver causado nenhum dano. É por isso que as infrações administrativas podem ser classificadas quanto à gravidade da perturbação causada como materiais e formais. Materiais são as que causam efetivo dano ambiental, e formais são meros descumprimentos da norma legal, sem qualquer dano³³.

Segundo Regis Fernandes de Oliveira³⁴, “sanção administrativa é o ato punitivo que o ordenamento jurídico prevê como resultado de uma infração administrativa, suscetível de ser aplicado por órgãos da Administração”.

Na esfera ambiental, conforme explanado anteriormente, temos a definição de infração ambiental posta na Lei Federal nº 9605/1998, que em seu artigo 70 “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

O art. 2º, do Decreto 6514/2008, copiou a Lei Federal quando da conceituação da infração administrativa ambiental, atendendo ao princípio da legalidade estrita³⁵, considerando-se infração, “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação.

Pois bem, as normas ambientais podem impor uma obrigação positiva (fazer) ou negativa (abster-se ou tolerar), a consequência é que sua violação pode se dar por omissão ou por ação, respectivamente.

Ou seja, haverá infração ambiental quando existir omissão da pessoa que não cumpre a determinação legal, bem como quando pratica aquilo que deveria abster ou tolerar.

Em matéria ambiental o mais comum são as obrigações negativas, que impõem, regularmente, em prol do interesse público, restrições ao direito de propriedade e liberdade individual genericamente considerados³⁶.

Devemos salientar neste ponto, que em respeito ao princípio da legalidade, só há que se falar em responsabilidade administrativa quando a lei ambiental for

³³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016 p. 1029/30.

³⁴ apud FILHO, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO. **Manual de Direito Administrativo - 21ª Ed.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 88.

³⁵ SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental** – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 439.

³⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016 p. 1028.

violada. Lembrando, ainda, que de tal princípio deriva o princípio da proporcionalidade, segundo o qual, a sanção imposta deve encontrar correspondência com a gravidade da infração cometida, sob pena de falar-se em ilegalidade da sanção desproporcional.

No âmbito do Distrito Federal, a Política Ambiental do Distrito Federal, Lei nº 41, de 1989, define como infração ambiental “Art. 43. Considera-se infração ambiental toda ação ou omissão que importe inobservância dos preceitos desta Lei, seu regulamento, decretos, normas técnicas e outras que se destinem à promoção, proteção e recuperação da qualidade e saúde ambiental”.

Como pode se observar, a legislação distrital foi promulgada apenas um ano após a Constituição Federal de 1988, antecipando-se, em muito, à Lei de Crimes Ambientais e seu Decreto Regulamentador, mas, ainda assim, carregando um moderno conceito de infração ambiental.

A Lei prescreve as infrações ambientais distritais e as penalidades impostas, que podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente³⁷. No entanto, uma série de infrações não foram previstas na Lei nº 41/1989, o que permitiu, ao longo dos anos, a degradação ambiental sistemática do cerrado, uma vez que até o ano de 2002 não existia no DF infrações específicas contra a flora.

Foi por meio da Lei Distrital nº 3.031/2002, que instituiu a Política Florestal do DF, que tipificou-se, por exemplo, a supressão, corte e queima de vegetação nativa sem licença ou autorização do órgão ambiental³⁸ (grifo nosso):

Art. 55. **Constitui infração administrativa**, para efeito desta Lei, qualquer ação ou omissão que importe inobservância dos seus preceitos, bem como das demais normas dela decorrentes, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções e à obrigação de reparar os danos causados por:

I - explorar, utilizar, desmatar, cortar, suprimir, queimar, danificar ou provocar a morte de árvores e demais formas de florestas naturais sem autorização ou em desacordo com a concedida;

³⁷ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989. Dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/17899/Lei_41_13_09_1989.html. Acesso em: 9 set. 2020.

³⁸ DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3031, de 13 de setembro de 1989**. Dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/50986/Lei_3031_18_07_2002.html Acesso em: 9 set. 2020.

Na legislação esparsa temos ainda a Lei Distrital nº 6142/2018, que alterou a Lei Distrital nº 4060/2007, atualizando e definindo as sanções a serem aplicadas pela prática de maus-tratos a animais, entretanto, no que concerne à proteção da fauna e seus sistemas de gestão e controle, o DF não possui nenhuma infração regulando o tema, aplicando, como em todas as demais omissões, subsidiariamente o Decreto Federal nº 6514/2008.

A poluição sonora encontra guarida na Lei Distrital nº 4092/2008, que dispõe sobre o controle da poluição sonora e os limites máximos de intensidade da emissão de sons e ruídos resultantes de atividades urbanas e rurais.

Quanto à proteção de Unidades de Conservação, a legislação distrital traz apenas uma infração genérica (*inciso XX – desrespeitar as proibições ou restrições estabelecidas pelo Poder Público em unidades de conservação ou áreas protegidas por lei*), deixando de tipificar e qualificar uma gama de infrações que acontecem nesses espaços especialmente protegidos. Aqui devemos atentar ao fato bem particular do Distrito Federal que têm, como maior algoz ambiental, a invasão de área pública para fins de moradia.

Já o Decreto Federal nº 6.514/2008, traz em sua Seção III as infrações administrativas cometidas contra o meio ambiente, separando-as em seis subseções, a saber: das infrações contra a fauna; contra a flora; das infrações relativas à poluição; das infrações contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural; das infrações administrativas contra a administração ambiental e; das infrações cometidas exclusivamente em Unidades de Conservação.

São quase setenta infrações e não se pretende aqui exauri-las. No entanto, resta claro que o Decreto pormenorizou infrações não abarcadas na lei ambiental distrital.

Soma-se a isso, a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011, que, com fulcro no artigo 23, da Carta Magna, trouxe para o Distrito Federal, a competência de fiscalizar infrações contra a fauna e contra a flora, a exemplo da fiscalização de produtos de origem florestal e seus sistemas de gestão e controle, feita até então, no Distrito Federal, exclusivamente pelo IBAMA.

Nesses casos, diante da ausência de normas distritais que regulem as infrações praticadas contra a fauna e flora, e a necessidade de atuação do Distrito Federal em face destas, criou-se um impasse jurídico, tornando o processo anacrônico, pois se fez necessário aplicar a infração do Decreto Federal nº

6514/2008 para tipificar as infrações, mas a aplicação do procedimento administrativo processual previsto na legislação distrital.

De mais a mais a Lei Distrital traz infrações amplas, gerando um alto grau de discricionariedade do agente fiscalizador, a exemplo do que acontece com a infração do inciso XVIII, do art. 54 “*causar poluição de qualquer natureza que possa trazer danos à saúde ou ameaçar o bem-estar do indivíduo ou da coletividade*”.

A caracterização da referida infração deve ser revestida de proporcionalidade, no entanto, na ausência de parâmetros legais e normativos, e diante da complexidade que envolve a mensuração do dano na esfera ambiental, tais tipificações administrativas abertas devem ser combatidas.

O mesmo acontece com a infração do inciso XXIII “*transgredir outras normas, diretrizes, padrões ou parâmetros federais ou locais, legais ou regulamentares, destinados à proteção da saúde ambiental ou do meio ambiente*”. Ora, adstritos que somos, ao princípio da legalidade, tal inciso também não merece guarida no ordenamento jurídico pátrio.

Merece reparo, também, tipos infracionais que possuem expressões abertas, meramente interpretativas, como no caso do inciso III, do mesmo art. 54 “*deixar, aquele que tiver o dever legal de fazê-lo, de notificar qualquer fato relevante do ponto de vista ecológico e ambiental, de acordo com o disposto nesta Lei, seu regulamento e normas técnicas*”. Se o legislador não definir o que é relevante sob o ponto de vista ambiental e ecológico, em norma ou regulamento, o que, frise-se, não foi feito até a presente data, a infração torna-se demasiada interpretativa, deixando na mão do agente estatal a interpretação de eventual fato relevante.

No que concerne ao regime de responsabilização, a legislação distrital dispõe que o infrator responde objetivamente pelo dano que causar³⁹.

É preciso avaliar, também, a previsão da legislação distrital, de que independentemente da existência de culpa, é o infrator obrigado a indenizar e/ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados (parágrafo único do citado artigo 54)⁴⁰. Entendemos que o dispositivo confunde a

39 Art. 46. O infrator, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, é responsável, independentemente de culpa, pelo dano que causar ou puder causar ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade.

40 Parágrafo único. Nos casos dos incisos X a XXIII deste artigo, sem prejuízo da aplicação das penalidades cabíveis e independentemente da existência de culpa, é o infrator obrigado a indenizar e/ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados.

responsabilidade civil objetiva de reparação do dano ambiental, com a responsabilidade administrativa ambiental.

Conforme dito anteriormente, a Lei 6.938/1981 dispõe que a PNMA, visará à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados (art. 4.º, VII). No entanto, não devemos confundir a aplicação da penalidade de multa pecuniária nas infrações ambientais, com a indenização pecuniária prevista na reparação civil. Muitas das vezes, a aplicação da multa leva à falsa impressão de que seu pagamento isenta o infrator de recuperar o dano causado.

Inconteste, portanto, que o dano ao meio ambiente deve sempre ser reparado, aplicando-se, na esfera civil, a responsabilização objetiva.

Entretanto, na esfera de responsabilização administrativa, o Judiciário vem firmando entendimento no sentido de que a responsabilidade administrativa ambiental é de natureza subjetiva (Informativo nº 650/STJ)⁴¹.

O julgado consignou que a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível, devendo obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

⁴¹ No caso analisado foi imposta multa por dano ambiental sob o fundamento da responsabilidade objetiva decorrente da propriedade da carga transportada por outrem, que efetivamente teve participação direta no acidente que causou a degradação ambiental. Ocorre que a jurisprudência desta Corte, em casos análogos, assentou que a responsabilidade administrativa ambiental é de natureza subjetiva. A aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. A diferença entre os dois âmbitos (cível e administrativo) de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, caput e §1º, da Lei n. 6.938/1981. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo). Assim, o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensas ambientais praticadas por outrem (EREsp 1.318.051-RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, por unanimidade, julgado em 08/05/2019, DJe 12/06/2019).

Com a devida vênia, não acreditamos que tal entendimento deva ser aplicado a todas as infrações ambientais, isto porque, conforme esposado acima existem infrações formais, as quais não se pressupõem um dano, que são mero descumprimento de normas legais.

Ainda quanto ao regime de responsabilização da Lei nº 41/1989, a norma prevê multas abertas, classificando as infrações, em leve, grave, muito grave e gravíssima, a depender da incidência de agravantes e atenuantes ou reincidência no caso concreto (art. 48)⁴².

Segue a norma limitando o valor da multa que pode variar de 1 (um) UPDF (Unidades Padrão do Distrito Federal) nas infrações leves, a 1000 (mil) UPDF nas infrações gravíssimas.

A Unidade Padrão do Distrito Federal sequer é usada atualmente, o que gera a necessidade de ser atualizada anualmente, correspondendo hoje, ao valor de R\$ 409,42 (quatrocentos e nove reais e quarenta e dois centavos)⁴³.

Para a imposição da pena e da graduação da pena de multa, a autoridade ambiental observará as circunstâncias atenuantes e agravantes; a gravidade do fato, tendo em vista as suas consequências para a saúde ambiental e o meio ambiente; e os antecedentes do infrator quanto às normas ambientais (art.50).

Ou seja, temos dentro de um mesmo padrão, a exemplo das infrações leves, aquelas em que o infrator seja beneficiado por circunstâncias atenuantes a variação no valor da multa de R\$ 409,42, a 100 (cem) vezes este valor, totalizando R\$ 40.942,00 (quarenta mil novecentos e quarenta e dois reais).

Cristalino, a nosso ver, o alto nível de discricionariedade do agente fiscalizador na hora de fixar o valor da multa. Esse método gera, na prática, a disparidade da aplicação da penalidade pecuniária, podendo ser aplicadas para infrações semelhantes, valores completamente distintos, mesmo que o agente fiscalizador aja dentro da legalidade, sem qualquer presunção de desvio em sua conduta, que seja capaz de anular eventual auto de infração.

42 DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989**. Dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/17899/Lei_41_13_09_1989.html. Acesso em: 15 set. 2020.

43 DISTRITO FEDERAL. **Ato Declaratório nº 11, de 24 de dezembro de 2019**, que declara valores atualizados relativos à legislação tributária, para o exercício de 2020. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/50adf020db714a28afa238f1c1a084f8/Ato_Declarat_rio_11_24_12_2019.html Acesso em: 15 set. 2020.

Entendemos que essa sistemática legislativa deve ser combatida e, sempre que possível, deve o legislador encontrar métodos objetivos na graduação da multa pecuniária, como previsto no Decreto Federal nº 6514/2008, segundo o qual a multa terá por base a unidade, hectare, metro cúbico, quilograma, metro de carvão-mdc, estéreo, metro quadrado, dúzia, estipe, cento, milheiros ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado (art. 8º).

A tarefa de fiscalização do meio ambiente vem, ao longo dos anos, tornando-se mais complexa, exercendo papel balizador de condutas nas ações de empreendimentos (pessoa jurídica) cujas atividades possam gerar impacto ao meio ambiente, bem como nas práticas dos particulares (pessoa física).

Ademais, a aplicação das penalidades, além de atender aos princípios da legalidade e moralidade, deve atender ao princípio da justiça. Dentro das especificidades de cada caso concreto, devem situações iguais, serem tratadas de maneira semelhante, seja na proporção das penalidades aplicadas, como na interdição total ou parcial de determinado estabelecimento, quanto na dosimetria do valor da multa.

Apesar da Lei Distrital nº 41/1989 ser a norma válida quando se trata de infrações ambientais no âmbito do Distrito Federal, sendo aplicada há quase 30 anos na jurisdição distrital, diante de todo o acima exposto entendemos que ficou obsoleta em vários aspectos, não sendo capaz de adequar-se ao arcabouço legislativo que se formou após sua edição, tampouco reflete aos anseios constitucionais da vivência e implementação do meio ambiente sustentável, que garanta para as atuais e futuras gerações o equilíbrio ecológico como bem essencial à sadia qualidade de vida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ordenamento jurídico não deve ser estático, devendo as leis acompanharem as mudanças sociais e comportamentais.

Para além disso, o conjunto de normas infraconstitucionais deve seguir o regramento constitucional de competências, devendo os entes federados, e no caso específico, o Distrito Federal, se adequar à Carta Magna.

A Lei Distrital nº 41/1989 foi um marco no cenário nacional, no contexto de proteção estadual do meio ambiente, no entanto, o diploma merece ser atualizado.

Com o advento da Lei Federal nº 9605, de 12 de fevereiro de 1998, que trata das sanções administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e seu Decreto Regulamentador (nº 6514/2008) entendemos ser necessário alterar alguns dispositivos da Lei nº 41/89 que tratam sobre infrações e respectivas sanções de forma a alinhar a Política Ambiental do Distrito Federal aos preceitos da Lei Federal.

Além disso, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 140/2011, a fiscalização de questões relacionadas à fauna silvestre e flora passou a ser de competência do órgão ambiental distrital e não mais do órgão ambiental federal.

A extensão do dano ambiental, a aplicação dos princípios da legalidade e proporcionalidade devem sustentar a ação do agente fiscalizador quando, dentro da conveniência pública, aplicam infrações administrativas àqueles que transgridam as normas de proteção ambiental.

Para tanto, entendemos que os regramentos devem ser claros e diretos, evitando-se possíveis interpretações da aplicação da norma. A objetividade dos conceitos e sua consolidação em um único texto legislativo, ajudam na busca da sustentabilidade do meio ambiente equilibrado.

Dessa forma, acreditamos que a atualização da norma distrital tem por objetivo assegurar a adequação da legislação não somente ao novo contexto ambiental, uma vez que já se passaram trinta anos de sua vigência, como também às demandas da sociedade por um desenvolvimento econômico, social e ambientalmente equilibrado.

REFERÊNCIAS

MENDES, G.; Coelho, M.; Branco, P. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 17, ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo – 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo - 21ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

JUNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Administrativo – 11ª Ed. Jus Podivm, 2012.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente – 10. Ed, rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro - 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo : Saraiva, 2013.

TRENNEPOHL, Terence. Manual de direito ambiental – 7. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Direito ambiental esquematizado. 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo – 21. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental – Rio de Janeiro: Forense, 2020.