

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 34 • nº 134
abril/junho – 1997

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Sanções administrativas ambientais

ALVARO LAZZARINI

SUMÁRIO

1. Considerações gerais. 2. Direito Ambiental e Poder de Polícia. 3. Polícia Administrativa Ambiental e Polícia Judiciária Ambiental. 4. Sanções administrativas ambientais. 5. Conclusão.

1. Considerações gerais

Há aspectos de Direito Administrativo que causam polêmicas sérias quanto à competência para o exercício do Poder de Polícia Ambiental, nos quatro modos de atuação a que se refere Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹, ou seja, a quem cabe a ordem de polícia, a quem cabe o consentimento de polícia, a quem cabe a fiscalização de polícia e a aplicação da sanção de polícia, aliás, conforme tive oportunidade de examinar em monografias que cuidam da Proteção do Meio Ambiente pela Polícia Militar², que diz respeito ao Direito Ecológico, e do Direito Administrativo e Prevenção de Incêndio³, bem como em O Corpo de Bombeiros e o Poder de Polícia⁴, essas duas últimas direcionadas ao Direito Urbanístico, embora o incêndio em uma floresta ou, então, em uma mata seja uma catástrofe ecológica e sua prevenção seja Poder de Polícia Ambiental.

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Obra de ed. cits., p. 340.

² LAZZARINI, Alvaro. Proteção do meio ambiente pela polícia militar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 29, n. 116, p.153-162, out./dez., 1992.

³ Idem. Direito Administrativo e prevenção de incêndio. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 186, p.114-132. out./dez. 1991.

⁴ LAZZARINI, Alvaro et al. O corpo de bombeiros e o poder de polícia. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 1992. p. 13-23.

Alvaro Lazzarini é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Professor de Direito Administrativo da Academia de Polícia Militar do Barro Branco e da Escola Paulista da Magistratura e Sócio Colaborador do Instituto dos Advogados de São Paulo.

Ao certo, *o implemento de medidas legais pelo Poder Público para a proteção ambiental do homem só se torna possível, administrativa, civil e penalmente, pelo regular exercício do Poder de Polícia, quer na preservação, quer na conservação do meio ambiente, aquela não admitindo o seu uso, com ausência de ação antrópica, esta, a conservação, admitindo o uso, com o manejo auto-sustentado*⁵.

2. Direito Ambiental e Poder de Polícia

A nossa Carta de 1988, no art. 23, III, VI e VII, estabelece ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, protegendo, assim, o meio ambiente e combatendo a poluição em qualquer de suas formas, preservando as florestas, a fauna e a flora. No art. 24, I, estabelece a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre Direito Urbanístico, que diz respeito à denominada massa cinza, cabendo à União a competência limitada de estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), o que não exclui a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º), salvo se inexistir lei federal sobre normas gerais, hipótese em que os Estados exercerão a competência plena, para atender às suas peculiaridades (art. 24, § 3º), certo, contudo, que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).

A Constituição de 1988 dedica, outrossim, todo um *capítulo* ao meio ambiente (Capítulo VI do Título VIII, que trata da Ordem Social), consubstanciando, no seu art. 225, com 6 (seis) parágrafos e 7 (sete) incisos no seu § 1º. No cuidar sobre os princípios gerais da atividade econômica, no Capítulo I do Título VII, que trata *Da Ordem Econômica e Financeira*, o art. 170, estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observará, entre outros, *o princípio de defesa do meio ambiente* (art. 170, VI).

⁵ MELE, João Leonardo. *Quadro sinóptico do Direito Ambiental no Brasil*, São Paulo, 1994. Trabalho inédito.

No Estado de São Paulo, a Constituição Estadual de 1989, cuida *Do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e do Saneamento*, no Capítulo IV do Título VI, que é o “Da Ordem Econômica”, arts. 191 a 216.

O Município rege-se por lei orgânica, que deve atender aos princípios estabelecidos na Constituição do respectivo Estado, por expressa exigência do art. 29, *caput*, da Constituição de 1988, e art. 144 da Constituição do Estado, competindo-lhe, nos termos do art. 30 daquela Carta Federal, legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Dessa normatização constitucional, como assevera o ambientalista Vladimir Passos de Freitas⁶, surge, para as entidades federadas, a atribuição do *poder de legislar* e, como consequência direta, o de *fiscalizar*, sendo que *fiscalização*, como entendo, é um dos *modos de atuação do poder de polícia*, com a dupla utilidade de realizar a *prevenção* das infrações pela *observação* do comportamento dos administrados relativamente às *ordens* e aos *consentimentos de polícia*; em segundo lugar, prepara a *repressão* das infrações pela constatação formal dos atos infringentes, tudo conforme lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto a que voltarei logo mais.

Pode, pois, a denominada *Polícia Ambiental* ser executada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, certo que, como salienta Vladimir Passos de Freitas,

“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”⁷,

inclusive, na regularização fundiária nas áreas de interesse ambiental.

Lei, como a do município paulista de Santos,

⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo Ambiental*. Curitiba : Juruá, 1993. p. 71.

⁷ *Ibidem*, p. 73.

que, a pretexto de proibir a captura do *callichirus SP*, o conhecido *corrupto*, na orla marítima do município, determinou competir à Guarda Municipal a fiscalização do seu cumprimento⁸, é lei de duvidosa constitucionalidade no que concerne à competência municipal para subsistir medida da Polícia Florestal do Estado de São Paulo quanto à Guarda Municipal, atribuindo a esta atividade que lhe é vedada, pois a sua competência está prevista no art. 144, § 8º, da Constituição de 1988, sendo pacífica a doutrina e jurisprudência no sentido de que não cabe às guardas municipais os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais⁹, por ser guarda patrimonial¹⁰.

O exercício do *poder de polícia ambiental*, como adverte Paulo Affonso Leme Machado¹¹, “supõe a existência e a atuação de órgão público ambiental”, com competência para a prática do ato que o concretiza, isso acrescento, mesmo porque é nesse sentido que entendo a idéia sintetizada no princípio 10 da *Declaração do Rio de Janeiro (UNCED/92)*, que, com a adesão unânime dos membros da ONU, afirmou:

“O melhor modo de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, em nível relevante, de todos os cidadãos interessados. No plano nacional, cada indivíduo deve ter adequado

⁸ Lei nº 1.293, de 17 de dezembro de 1993, do Município de Santos, São Paulo, art. 1º, que alterou o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 850, de 19 de março de 1992, dando-lhe nova redação.

⁹ Acórdão unânime da Quinta Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 27 de maio de 1993, na apelação criminal nº 140.786-3, de Cotia, relator Desembargador Dante Busana. *Jurisprudência do Tribunal de Justiça*, São Paulo, v. 146, p. 304 - 308; idem acórdão unânime da Quinta Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 03 de março de 1994, na apelação criminal nº 124.767-3/5, de Americana, relator Desembargador Cunha Bueno, ainda não constante de repertórios de jurisprudência; idem acórdão unânime da Segunda Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na apelação criminal nº 96.007-3/7, de Araras, relator Desembargador Weiss de Andrade, apud CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro : Forense, 1992, p. 3.426.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo : Malheiros, 1994. p. 79.

acesso às informações relativas ao meio ambiente, que estejam em poder das autoridades públicas, compreendidas as informações concernentes às substâncias e atividades perigosas existentes em suas comunidades, e ter possibilidade de participar no processo de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e encorajar a conscientização e participação do público, tornando as informações facilmente disponíveis. Deve ser assegurado acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos, inclusive no concernente às *sanções e reparações*”.

A participação de todos os cidadãos interessados, em nível relevante, e o encorajamento pelo Brasil para essa participação, no entanto, não estão a dizer que todas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou de direito privado, podem exercer *atividade de polícia ambiental*, como examinarei na *Teoria Geral do Poder de Polícia*, que logo abordarei.

Lembro, antes, que a cada restrição de direito individual (expressa ou implícita na norma legal) corresponde equivalente *Poder de Polícia Administrativa* à Administração Pública, para torná-la efetiva ou fazê-la obedecida¹².

Só órgão público competente para o ato pode exercer o *Poder de Polícia*, à vista não só das normas constitucionais, como infraconstitucionais e, também, infralegais, enfim, de um *extenso emaranhado de leis, decretos e resoluções*, o que Edis Milaré denominou “*textos básicos sobre o meio ambiente no Brasil, de acordo com a nova ordem constitucional e com as inovações introduzidas pelo ‘Programa Nossa Natureza’ e ‘Plano Brasil Novo’*”, textos esses que renderam 636 (seiscentos e trinta e seis) páginas do seu precioso livro *Legislação Ambiental no Brasil*, editado por Edições APMB, em São Paulo, no ano de 1991. Tal emaranhado está a indicar a urgente necessidade de uma *codificação*, se não total pelo menos parcial do denominado Direito Ambiental, ou, ainda, a sua *consolidação*, tudo para dar segurança jurídica, não só para os operadores do Direito, sejam juristas ou policiais, como, e principalmente, para o administrado, ou seja, o povo que tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo : Malheiros, 1993. p. 117.

Ao certo, nesta oportunidade, não irei interpretar e, tampouco, decifrar esse emaranhado que se denomina legislação ambiental no Brasil de hoje. Penso, no entanto, que a *Teoria Geral do Poder de Polícia* auxiliará a compreender a ação do Estado frente à problemática do meio ambiente, quer por parte dos órgãos públicos que constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), como por parte dos cidadãos interessados no magno problema do meio ambiente no Brasil, inclusive no que toca à efetivação da regularização fundiária.

Passo, assim, a examinar o *Poder de Polícia*, que é o poder que, como inicialmente visto, tem como modos de atuação, entre outros, a *fiscalização*, como também a *aplicação da sanção de polícia*, este último como objeto deste estudo.

3. Polícia Administrativa Ambiental e Polícia Judiciária Ambiental

Há, no *Poder de Polícia*, uma dicotomia que interessa à *preservação* e à *conservação do meio ambiente*. Esse poder administrativo, com efeito, concretiza-se em duas atividades, ou seja, a de polícia *administrativa* e a de polícia *judiciária*, ambas presentes na temática do Direito Ambiental. A dicotomia, no entanto, tem gerado confusão não só no espírito dos leigos, como também no do legislador, bem como disputas entre entes estatais, autárquicos, fundacionais e paraestatais e, ainda, entre órgãos policiais, que não se acomodam nos limites de suas competências institucionais e, assim, nos *limites do Poder de Polícia*, tudo em prejuízo do administrado que, quase sempre, acaba por sucumbir aos abusos de autoridade, por excesso de poder ou desvio de poder, como é comum na Administração Pública em geral, inclusive, no manejo do Direito Ambiental.

O *Poder de Polícia* é um *poder administrativo*, porque, conceitualmente, ele, que legitima o poder da polícia e a própria razão dela existir, é um conjunto de atribuições da Administração Pública, como poder público e indelegável aos entes particulares, embora possa estar ligado àquela, tendente ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidente não só sobre elas, como também em seus bens e atividades.

Daí por que a polícia *administrativa* e a polícia *judiciária* são exteriorização de *atividade tipicamente administrativa*, malgrado a

última polícia ser qualificada de *judiciária*.

A polícia *administrativa* propriamente dita é preventiva, regida pelas normas e princípios de Direito Administrativo, enquanto a polícia *judiciária* é repressiva, exercendo atividades administrativas de *auxiliar da repressão criminal*. A polícia *judiciária*, necessário é insistir, não integra o Poder Judiciário, nem como órgão administrativo. Este Poder da Soberania Nacional, num *Estado Democrático de Direito*, detém o *monopólio da jurisdição* e, bem por isso, ele é que procede à *repressão criminal*, sendo auxiliado pelo órgão do Poder Executivo que, administrativamente, exerce a atividade de polícia *judiciária* e que, assim, deve observar as normas e princípios do Direito Processual Penal.

Em tema de *meio ambiente*, por exemplo, os *órgãos licenciadores*, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e, ainda, os da Secretaria de Estado e Meio Ambiente, exercem típica atividade de polícia *administrativa*, dando o *consentimento de polícia* ou negando-o, fazendo, inclusive, a *fiscalização de polícia*, dando suas *ordens de polícia* e, falhando todo o mecanismo, verificada a infração às normas da legislação ambiental de regência, aplicando as *sanções administrativas de polícia ambiental*, nos limites de suas competências.

A *repressão administrativa* não se confunde com atividade de polícia *judiciária*, está voltada somente à apuração de ilícitos penais, inclusive, diante do Direito Ambiental, que não se confundem com polícia de segurança, setor da administrativa voltado à prevenção criminal.

O mesmo órgão, porém, pode ser eclético no exercício do *Poder de Polícia*, e dentro dos limites de sua competência constitucional ou infraconstitucional, porque age *preventiva* e *repressivamente*, ou seja, passa, necessária e automaticamente, da *atividade policial preventiva* para o exercício da *atividade policial repressiva*, dado que ocorreu o ilícito que não conseguiu evitar. Quando o ilícito for penal, ter-se-á, então, *atividade de polícia judiciária* consubstanciada na denominada *repressão imediata* por parte do órgão policial exercente da *atividade de polícia preventiva*.

Não é, aliás, o rótulo do órgão público que qualifica a atividade de polícia. O que a qualifica em polícia *administrativa* (preventiva) e polícia *judiciária* (repressiva) é, e sempre, a *atividade de polícia em si mesmo desenvolvida*.

Isso está a demonstrar que a *linha de diferenciação* entre o que seja polícia *administrativa* (preventiva) e polícia *judiciária* (repressiva) é bem precisa, porque será sempre a ocorrência ou não de um ilícito penal¹³, posição nossa colhida por Maria Zanella Di Pietro¹⁴.

Essa distinção é importante em termos de *competência administrativa* para os atos previstos na legislação ambiental em vigor, lembrando-se, a propósito, algo que os órgãos envolvidos no Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama esquecem e originam *conflitos de atribuições*, ou seja,

“A primeira condição de legalidade é a competência do agente. *Não há em Direito Administrativo, competência geral e universal*: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. *Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito*. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador”¹⁵.

A importância dessa distinção de polícia *administrativa* e de polícia *judiciária* acentua-se, igualmente, em termos de *competência jurisdicional*, pois o *controle jurisdicional do ato de polícia administrativa* é da competência do órgão jurisdicional a que caiba o processo e julgamento de causas da Fazenda Pública, enquanto o do *ato de polícia judiciária* é do órgão que detenha a competência criminal, tudo como dispuserem as leis de organização judiciária do Estado Federado ou do Distrito Federal, quando for o caso.

No Estado de São Paulo, por exemplo, sem adentrar na competência da Justiça Federal, *atos de polícia administrativa* praticados por policiais militares na proteção do meio ambiente são julgados pelos juízes de direito que detenham a competência do cível nas comarcas do interior, enquanto na de São Paulo e na que tenha a da Fazenda Pública a competência é das Varas da Fazenda Pública, com recurso para o Tribunal de Justiça do Estado, Primeira Seção Civil.

¹³ LAZZARINI, Alvaro et al. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. p. 37.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo : Atlas, 1990. p. 90.

¹⁵ TÁCITO, Caio. *O abuso do poder administrativo no Brasil* : conceito e remédios. Rio de Janeiro : DASP, 1959. p. 27.

Aliás, em relação à Polícia Militar do Estado de São Paulo, é necessário esclarecer que ela integra o *Sistema de Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente*, mediante as suas unidades de policiamento florestal e de mananciais, incumbidas da *prevenção e repressão* das infrações cometidas contra o meio ambiente, sem prejuízo dos corpos de fiscalização dos demais órgãos especializados, tudo conforme a Constituição do Estado de São Paulo, no seu art. 195, parágrafo único, que interpretei, sistematicamente, no indicado trabalho sobre *A Proteção do Meio Ambiente pela Polícia Militar* (infra nota 2), concluindo, então, que

“a Polícia Militar, principalmente pelas suas unidades especializadas, pode fazer a *prevenção a repressão* das infrações florestais, *inclusive o respectivo inquérito*, salvo quando o fato ocorrer em terras da União ou tiver repercussão interestadual ou internacional, cabendo então o inquérito, e só ele, à Polícia Federal, que detém exclusividade na função”,

enquanto que

“a Polícia Civil poderá, concorrentemente com a Polícia Militar e ressalvada a competência da Polícia Florestal, efetuar o inquérito sobre as infrações penais florestais, *não lhe cabendo missões preventivas*, administrativas, por falta de previsão legal, em nível constitucional e infraconstitucional”.

Todos esses aspectos do Direito Administrativo e que envolvem o *Poder de Polícia* devem ser considerados por quem o detenha no âmbito do *Direito Ambiental*, pois, para considerar-se regular o seu exercício, ele há de ser “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”, conforme cuida o art. 78, parágrafo único, da Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, conhecida como *Código Tributário Nacional*, pois dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e instituiu normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, lembrando, a propósito, que o poder administrativo que examino, o *Poder de Polícia*, ainda hoje é referido uma única vez na Constituição da República, ou seja, em seu art. 145, II, ao tratar dos princípios gerais *Do Sistema Tributário Nacional* e prever

“taxas, em razão do exercício do poder de polícia”.

Regulando, assim, o ato de polícia administrativa, ele goza de atributos, que são o discricionarismo, a auto-executoriedade e a coercibilidade, próprios do Poder de Polícia.

A discricionariedade é o uso da liberdade legal de valoração da atividade policiada, sendo que esse atributo diz respeito, também, à *gradação das sanções administrativas aplicáveis aos infratores*. Lembro, porém, que o discricionarismo de que falo diz respeito à conveniência e oportunidade da prática do ato de polícia diante da atividade policiada, não se confundindo com *arbítrio*, com *arbitrariedade*.

O Poder de Polícia há de ser exercido dentro dos limites impostos pela lei, pela realidade e pela razoabilidade, sob pena de resvalar para a arbitrariedade a autoridade que não observe tais limites, com a conseqüência jurídica decorrente do seu abuso de autoridade, por excesso ou desvio de poder.

A auto-executoriedade do ato de polícia administrativa importa em ele produzir todos os seus efeitos de imediato, isto é, ser colocado em execução desde logo, independente de prévia autorização do Poder Judiciário, que só poderá ser chamado a intervir *a posteriori*. Lembro, novamente, que o Poder de Polícia objetiva conter excessos, a atividade anti-social, e, em tema do *meio-ambiente*, preservar ou conservar a denominada *massa verde* (florestas, matas, etc.) e a chamada *massa cinza* (meio urbano), dando proteção ao homem contra a degradação ambiental, razão pela qual não é possível condicionar atos de polícia, inclusive quanto às sanções administrativas, à prévia aprovação de qualquer outro órgão de poder estranho à Administração Pública.

No que se refere à *coercibilidade*, lembro que todo ato de polícia é imperativo, isto é, obrigatório ao seu destinatário, que, se resistir, ensejará, até mesmo, o emprego de força física para a remoção do obstáculo oposto ao seu cumprimento.

O ato de polícia, bem por isso, não é facultativo ao administrado, uma vez que há *coercibilidade estatal* para torná-lo efetivado. Essa coerção, como focalizado, dado o atributo da auto-executoriedade, independe de autorização judicial, porque é a própria Administração Pública que decide e toma as providências cabíveis para a realização do que se decidiu, pessoalmente, inclusive aplicando, dentro da

discricionariedade que lhe é inerente, as penalidades administrativas que a lei de regência expressamente indique para infrações administrativas ao Direito Ambiental.

4. Sanções administrativas ambientais

A propósito da *sanção de polícia ambiental*, tema deste estudo, devo esclarecer que me alinho com o publicista alemão Otto Mayer, separando a *pena de polícia* do *constrangimento de polícia*, que se caracteriza no obrigar outrem a fazer ou deixar de fazer o que era de seu desejo, subordinando-o compulsoriamente, de maneira pessoal, imediata e direta, ao interesse público. Por sua vez, a *pena de polícia*, limitada à esfera administrativa e prevista taxativamente na legislação de regência da atividade policiada, tem sentido de castigo, ainda que por imposição pecuniária, revelando-se como intervenção punitiva do Estado sobre as atividades e as propriedades particulares dos administrados, sendo aplicada, unilateral e imperativamente aos infratores¹⁶, por quem tenha competência legal para tanto.

Não se pode esquecer, nesta oportunidade, que, para o tema em exame,

“*sanção* significa o meio coercitivo, disposto pela própria lei, para que se imponha o seu mando, ou a sua ordenança. Assim, *sanção* e *coercibilidade* têm significados idênticos, tendentes ambos a assinalar as vantagens ou as penalidades decorrentes do cumprimento ou da falta de cumprimento do mando legal. Em princípio, toda norma legal traz a própria sanção, em virtude do que há sempre uma vantagem, ou uma pena ligada ao seu fiel cumprimento ou à sua transgressão. Por ela é que se torna efetiva a coação, asseguradora do direito, pela qual se convoca a proteção do poder público”¹⁷.

Sanção administrativa ambiental, portanto, é uma pena administrativa prevista expressamente em lei para ser imposta pela autoridade competente quando violada a norma de

¹⁶ LAZZARINI, Alvaro. O esforço legal no contexto do trânsito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 30, n. 117, p.67-88, jan./mar. idem. *Unidade*, Porto Alegre, n. 16.

¹⁷ SILVA, de Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, Rio de Janeiro : Forense, 1963. v. 6, p. 1.402-3 : verbete “Sanção”.

regência da situação ambiental policiada.

A *sanção administrativa ambiental*, assim, há de estar expressamente prevista na lei de regência, aplicando-se, analogicamente, o princípio da reserva legal do Direito Penal, consubstanciado na previsão de que não há pena sem prévia cominação legal, hoje com dignidade constitucional (art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição de 1988). Não se pode aplicar, em consequência, sanção administrativa ambiental que não esteja catalogada na lei anterior à ocorrência do ilícito administrativo de natureza ambiental.

A *sanção administrativa ambiental* tem duplo objetivo, ou seja, ela tem por fim a *correção* do infrator, no que representa um verdadeiro castigo para que melhore a sua conduta de respeito às normas legais ambientais, como também um fim de *prevenção*, no sentido de servir de verdadeiro alerta a todos os outros, e ao próprio infrator, das consequências da infração ambiental.

Podemos classificar as *sanções administrativas* que concretizam a *tutela administrativa ambiental* em (a) *sanções pecuniárias*, como as multas aplicadas em razão da não-observância das normas de proteção ambiental; e (b) *sanções objetivas*, como as que envolvem bens e/ou serviços como apreensões, cancelamento do registro, cancelamento de matrícula de pescador profissional, interdição do barco, embargos de iniciativas particulares, etc.

A *sanção administrativa ambiental*, sendo punição, deve ser imposta por meio do devido procedimento legal. Tal procedimento, de natureza administrativa, obrigará a autoridade administrativa ambiental, em linhas gerais, a assegurar ao acusado o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, inciso LV, da Constituição da República e, no Estado de São Paulo e seus Municípios, art. 4º, combinado com o art. 144, da sua Constituição).

A acusação será formulada formalmente mediante *Auto de Infração Ambiental*, que será motivado com a narração circunstanciada da infração verificada e seu enquadramento na legislação ambiental, de tudo notificado o acusado para que possa produzir, no prazo legal, sua ampla defesa, contraditando a acusação – esta, sendo ato administrativo, tem o atributo da presunção de veracidade e de legitimidade (*princípio da veracidade e da legitimidade dos atos administrativos*), só podendo ser infirmada por prova cabal em sentido contrário a ser

produzida pelo acusado –, seguindo-se a fase probatória se pertinentemente requerida, sob pena de cerceamento de defesa, e, finalmente, a decisão final que a autoridade ambiental competente entenda de dar à hipótese examinada no procedimento administrativo ambiental, sempre com o recurso previsto em lei e que o caso comporte.

Se aplicada *sanção administrativa ambiental*, ela, necessariamente, deve vir motivada, lembrando-se que, no Estado de São Paulo, a sua Constituição obriga à motivação de todos os atos da Administração Pública, não só da estadual (art. 4º e 111), como também da de seus municípios, estes por força de seu art. 144.

Deve também ser salientado que, dada a autonomia das instâncias administrativa, civil e penal, não ocorrerá o *bis in idem* na hipótese de, apesar da ocorrência de apenação civil e criminal, sempre mais demorada a efetivar-se, ocorrer também a sanção administrativa ambiental, sempre mais célebre. O *bis in idem*, como sabido, é a repetição (*bis*) da punição sobre a mesma conduta faltosa (*in idem*), o que é vedado e torna nulo o ato sancionador repetitivo.

Em razão da aludida autonomia das instâncias, a autoridade ambiental competente não deverá aguardar a solução criminal ou civil, devendo, desde logo, aplicar a *sanção administrativa adequada* a todo infrator nas normas ambientais, observando-se que, também, dado o atributo da *auto-executoriedade do Poder de Polícia*, que está exercendo, a sanção independe de autorização do Poder Judiciário para efetivar-se. O Poder Judiciário só deve fazer controle posterior ao ato administrativo punitivo e, mesmo assim, se provocado pelo destinatário do ato.

Podemos, assim, catalogar as sanções administrativas ambientais previstas no nosso ordenamento jurídico ambiental.

Sanções administrativas ambientais são encontradas no Código Florestal (Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com as alterações decorrentes das Leis Federais nºs. 7.803, de 18 de julho de 1989, e 7.875, de 13 de novembro de 1989). O seu artigo 20, parágrafo único, por exemplo, prevê que as empresas industriais serão apenas com multa equivalente a 10% (dez por cento) do valor comercial da matéria-prima florestal nativa consumida além da produção da qual participe, na hipótese de a empresa não cumprir o

comando do seu *caput*, ou seja, manter, dentro de um raio em que a exploração e o transporte da matéria-prima florestal sejam julgados econômicos, um serviço organizado que assegure o plantio de novas áreas, em terras próprias ou pertencentes a terceiros, cuja produção, sob a exploração racional, seja equivalente ao consumido para o seu estabelecimento.

Apreensão dos produtos e dos instrumentos utilizados na prática de infrações penais, determinadas no artigo 35 do Código Florestal, por ser de responsabilidade das autoridades administrativas a que alude o seu artigo 33, embora destinados à prova criminal, não deixa de ter, também, conotação de sanção administrativa.

A Lei de Proteção à Fauna, Lei Federal nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, em linhas gerais, não apresenta sanções administrativas, salvo a do *cancelamento do registro* de que trata o seu artigo 16, instituído para as pessoas físicas ou jurídicas que negociem com animais silvestres e seus produtos, incidindo a sanção, de ordem administrativa, na hipótese de a pessoa registrada não apresentar a declaração de estoques e valores sempre que exigida pela autoridade competente (artigo 17, *caput* e parágrafo único). A *apreensão dos produtos de caça e/ou pesca, bem como dos instrumentos utilizados em infrações penais*, inclusive a sua destinação, em se tratando de produtos perecíveis, com doação a instituições científicas, penais, hospitais e/ou casas de caridade mais próximas, sendo da responsabilidade de autoridades administrativas competentes, novamente comparece na legislação de regência como nítida sanção administrativa de polícia ambiental.

O Código de Pesca, Decreto-lei Federal nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, é o que melhor cuida das sanções administrativas. Ao tratar das embarcações pesqueiras, no seu artigo 6º, *caput* e parágrafo único, dispõe que toda embarcação, nacional ou estrangeira, que se dedique à pesca comercial, além do cumprimento das exigências das autoridades marítimas, deverá estar inscrita e autorizada pelo órgão público federal competente, sob pena administrativa de *interdição do barco* até a satisfação das exigências impostas pelas autoridades competentes.

O seu artigo 9º, *caput* e parágrafo único, exige que as embarcações estrangeiras, para realizar atividades pesqueiras nas águas brasileiras de que trata o artigo 4º, deverão estar autorizadas por ato administrativo do Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura, podendo

o Poder Público, além de responsabilizar criminalmente o comandante, determinar administrativamente a *interdição da embarcação, seu equipamento e carga*.

Interdição do funcionamento do estabelecimento respectivo sem prejuízo da multa respectiva, igualmente, são sanções administrativas previstas no artigo 19, parágrafo único, do Código de Pesca. A hipótese é de infração ao determinado no *caput* do referido artigo, que exige que se obtenha prévia autorização do órgão público federal competente para exercer suas atividades no território nacional ou nas águas abrangidas pelo referido Código de Pesca, devendo estar devidamente inscrito e cumprir as obrigações de informações e demais exigências que forem estabelecidas.

O seu artigo 25 autoriza aplicar *sanções administrativas* ao armador que deixar de oferecer seguro contra acidentes de trabalho aos tripulantes das embarcações pesqueiras, bem como deixar de filiá-los a instituições de Previdência Social.

Cancelamento de matrícula de pescador profissional, como sanção administrativa, é encontrada no artigo 26, parágrafo único, quando for comprovado que o pescador não faça da pesca sua profissão habitual ou quando infringir as disposições do referido Código de Pesca e seus regulamentos, no exercício da pesca.

O Código de Pesca, ao contrário dos anteriores examinados, tem a peculiaridade de dedicar todo um capítulo, o Capítulo VII, às *multas*, como sanção administrativa, prevendo, no seu artigo 65, que todas as informações previstas no Código, sem prejuízo da ação penal correspondente, sujeitam os infratores ao pagamento de multa na mesma base das estabelecidas no capítulo anterior, o Capítulo VI, artigos 55 a 64.

Essas *multas* serão impostas por despacho da autoridade competente em processo administrativo (artigo 66), cujo rito está previsto nos artigos 67 a 69, havendo, também, a previsão da inscrição da multa não-paga nos prazos para cobrança em execução fiscal (artigo 70), bem como a destinação do arrecadado como “Recurso da Pesca” (artigo 72).

A Lei Federal nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, que dispõe sobre proibição da pesca de espécies em período de reprodução e dá outras providências, nos artigos 4º e 5º, igual-

mente, prevê sanção administrativa de multa aos pescadores profissionais e aos pescadores amadores, bem como às empresas que exploram a pesca quando violarem suas normas proibitivas.

A criação das Estações Ecológicas e de Áreas de Proteção Ambiental estão disciplinadas pela Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981. As Estações Ecológicas serão criadas pela União, Estados e Municípios em terras de seus domínios (artigo 2º). O seu artigo 7º elenca as proibições a serem observadas nas Estações Ecológicas, sujeitando o infrator à *apreensão do material proibido* e ao pagamento da indenização pelos danos causados (artigo 7º, § 3º), penalidades essas a serem aplicadas pela Administração da Estação Ecológica (artigo 7º, § 4º).

A Lei Federal nº 6.902, de 1981, no seu artigo 9º, também, precisa que, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo deve estabelecer normas limitadoras ou proibitivas relativas a esse direito, competindo ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, ou órgão equivalente no âmbito estadual, em conjunto ou isoladamente, ou mediante convênio com outras entidades, fiscalizar e supervisionar as Áreas de Proteção Ambiental (artigo 9º, § 1º).

No caso de violação às normas de que cuida o referido artigo 9º, dispõe o seu § 2º que os infratores estão sujeitos às sanções de *embargo das iniciativas irregulares, à medida cautelar de apreensão do material e das máquinas utilizadas nessas atividades, à obrigação de reposição e reconstrução, tanto quanto possível, da situação anterior e à imposição de multas*.

Todas essas penalidades administrativas serão aplicadas por iniciativa do Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, ou do órgão estadual correspondente, e constituirão, respectivamente, receita da União ou do Estado, quando se tratar de multa, certo que, quanto a esta última sanção administrativa, a de multa, aplicam-se as normas da legislação tributária e do processo administrativo fiscal que disciplinam a imposição e a cobrança das penalidades fiscais (artigo 9º, §§ 3º e 4º).

Dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação, além de dar outras providências, a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no seu artigo 14, é expressa em dizer que, *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 às sanções administrativas previstas em seus incisos, isto é, à de multa simples ou diária (I), à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais (II), à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento (III) e à suspensão de sua atividade (IV).

O Regulamento da Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que cuida da criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências, e da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências, está consubstanciado no Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990, em cujo Título III encontram-se relacionadas as infrações ambientais e os valores das multas respectivas, definindo o seu artigo 33 que

“Constitui infração, para os efeitos deste Decreto, toda ação ou omissão que importe na inobservância de preceitos nele estabelecidos ou na desobediência às determinações de caráter normativo dos órgãos ou das autoridades administrativas competentes”.

Os seguintes artigos 34 a 39 cuidam especificamente da imposição das penas de multa, merecendo ser salientado que, quando as infrações forem causadas por menores ou incapazes, responderá pela multa quem for juridicamente responsável pelos mesmos (artigo 40) e, em qualquer caso, a imposição de penalidades pecuniárias, por infração à legislação ambiental pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, excluirá a exigência de multas federais, na mesma hipótese de incidência (artigo 41), com o que se proíbe o denominado *bis in idem*.

Em qualquer das hipóteses de aplicação da pena de multa, ele poderá ter a sua exigibilidade suspensa quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade ambiental que aplicou a penalidade, obrigarse à adoção de medidas específicas para cessar e corrigir a degradação ambiental, certo que, cumpridas as obrigações assumidas pelo infrator, a multa será reduzida em até noventa por cento (artigo 42, *caput* e parágrafo único).

5. Conclusão

Sanção administrativa ambiental é pena administrativa prevista em lei anterior que trate do meio ambiente e a ser imposta por autoridade pública competente ao violador da norma ambiental preexistente.

Na *sanção administrativa ambiental* se

concretiza o Poder de Polícia Ambiental, que, sem ela, ficaria inane, devendo ser aplicada em regular procedimento administrativo ambiental, assegurando-se ao acusado o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, tudo independentemente de solução de processo criminal ou civil que a violação da norma ambiental possa ensejar.