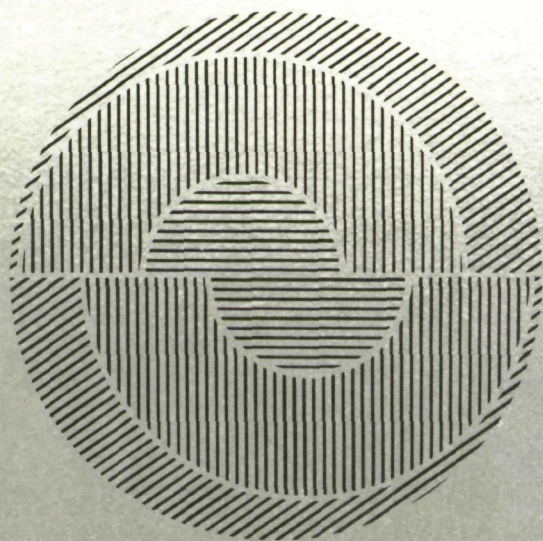


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1992

ANO 29 • NÚMERO 116

# A Proteção do Meio Ambiente pela Polícia Militar

ÁLVARO LAZZARINI

Desembargador do Tribunal de Justiça do  
Estado de São Paulo e Professor de Direito  
Administrativo

*Eregese do artigo 195, parágrafo único, da  
Constituição do Estado de São Paulo e  
legislação sobre proteção ao meio ambiente,  
no tocante à competência dos órgãos po-  
liciais.*

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. Significado do vocábulo "repressão".  
3. A competência da Polícia Militar frente a outros  
órgãos. 4. A competência da Polícia Federal na proteção  
do meio ambiente. 5. A competência da Polícia Civil na  
proteção do meio ambiente. 6. Ciclo completo de polícia  
em matéria florestal. 7. Conclusões.*

### 1 — Introdução

Alguma dúvida tem gerado a regra de competência inserida no artigo 195, parágrafo único, da Constituição Paulista de 1989, ao dispor que "o sistema de proteção e desenvolvimento do meio ambiente será integrado pela Polícia Militar, mediante 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".

O tema, além de oportuno pela realização da ECO-92, é da mais alta relevância para o interesse público, mesmo porque há aqueles que sustentam

que as infrações contra o meio ambiente têm repercussão interestadual ou internacional, sendo, portanto, competência da Polícia Federal *reprimi-las*.

## 2 — Significado do vocábulo "repressão"

Quanto ao vocábulo *prevenção* não há dúvida sobre a sua extensão. É a atuação policial militar com o fim de evitar as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e que possam sujeitar, nos termos da lei, os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, com aplicação de multas diárias e progressivas no caso de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e a interdição, independentemente da obrigação dos infratores de reparação aos danos causados, tudo a teor do aludido artigo 195, *caput*, da Carta Paulista.

A discussão que se tem armado, embora seja bem mais ampla, tem seu fulcro na extensão do significado, e por via de consequência da competência da Polícia Militar, que o vocábulo *repressão* conferiu ao mencionado dispositivo constitucional.

Não se trata, é óbvio, da só *repressão* na esfera da polícia *administrativa*. O vocábulo *repressão* está escrito no parágrafo único do artigo 195, que, assim, *deve ser interpretado em conjunto com o "caput" desse mesmo artigo, que diz respeito não só às infrações administrativas, como também às penais*, que sujeitam os infratores às sanções respectivas, tudo a demonstrar que o Constituinte paulista atribuiu à Polícia Militar, pelas suas unidades de policiamento florestal e de mananciais, uma competência bem ampla, abrangente, também, da atividade de polícia *judiciária*, especificamente na matéria de proteção do meio ambiente.

Lembre-se, com CARLOS MAXIMILIANO,<sup>1</sup> que "sob o aspecto formal ou técnico-sistemático, deve-se ter em vista, *acima de tudo*, o lugar em que um dispositivo se encontra. Especialmente das *relações com os parágrafos vizinhos, o instituto a que pertence e o conjunto da legislação se deduzem conclusões de alcance prático, elementos para fixar as raias de domínio da regra positiva*. Até mesmo em se aplicando o processo sistemático de exegese, deve-se ter o cuidado de confrontar e procurar conciliar disposições que se refiram ao *mesmo* assunto ou a matéria *semelhante*, embora inserta em leis diversas".

MARCUS CLAUDIO ACQUAVIVA,<sup>2</sup> seguindo a mesma linha, orienta que na relação entre artigo (*caput*) e parágrafo, este, "serve para dividir, ordenadamente, a exposição da idéia contida no artigo... revelando que o parágrafo não é o conteúdo principal do artigo, o qual somente será

1 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*; 8ª ed., Livraria Freitas Bastos; Rio de Janeiro, 1965, nº 329, p. 281.

2 ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Notas Introdutórias ao Estudo do Direito*; Icone Editora Ltda.; São Paulo, 1990, Terceira Parte: Técnica Jurídica; p. 126.

encontrado no *caput* (cabeça) deste”, portanto reafirmamos: se o *caput* do artigo 195 fala em “sanções penais e administrativas”, a “repressão”, contida no seu parágrafo único, refere-se necessariamente a ambas.

O termo *repressão*, quando usado para designar esfera de atuação policial, só pode ser entendido no seu sentido comum, pois, juridicamente falando, a *repressão*, em matéria penal, no Estado Democrático de Direito, é própria e exclusiva do Poder Judiciário. Conforme ensinou o eminente MÁRIO MASAGÃO,<sup>3</sup> os atos de polícia praticados depois do ilícito penal “têm por objeto, auxiliar o Poder Judiciário na respectiva repressão”. O preclaro José CRETELLA JÚNIOR,<sup>4</sup> no mesmo sentido diz: “a polícia judiciária é também denominada *repressiva*, nome que merece reparo porque ela não “reprime” os delitos, mas auxilia o Poder Judiciário, nesse mister”. Tal posição é praticamente unânime entre os publicistas pátrios e estrangeiros, não havendo o que discutir.

Mas, se por um lado é indiscutível a impropriedade jurídica do termo citado em relação à atuação da polícia, por outro, é pacífico que, quando se fala em *repressão*, a quase totalidade dos juristas — as citações acima o comprovam — refere-se aos atos de polícia praticados após a eclosão do ilícito penal, portanto, incluídos na esfera da polícia judiciária. Assim, temos que *repressão* ou polícia *repressiva* é sinônimo de atividade própria de polícia *judiciária*. Até a Constituição Federal assim considera no seu artigo 144, § 1.º, I: “... exija repressão uniforme...”, ao cuidar da competência da Polícia Federal.

Poucos são os autores, entre os quais nos incluímos, que se referem à *repressão* como sinônimo de sanção de polícia administrativa, também. Nesse caso, evitando-se dubiedade invariavelmente costuma-se clarear a referência de forma expressa: repressão administrativa. A propósito, temos ensinado que a chamada repressão policial comporta os atos de polícia praticados após a ocorrência de infração penal, de infração administrativa ou ainda quando a ação humana, mesmo não se enquadrando nesses casos, viola a moralidade pública ou os bons costumes. Em qualquer dessas hipóteses havendo lesão à ordem pública, a polícia de *preservação* dessa ordem deverá atuar, reprimindo o comportamento sinuoso. Segundo o festejado DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO,<sup>5 6</sup> a “sanção de polícia destinada à repressão das infrações contra a ordem pública, no exercício do poder de polícia, se esgota no constrangimento pessoal, direto

3 MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*; 6ª ed., Editora Revista dos Tribunais; São Paulo, 1977, pp. 165/166.

4 CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo da Ordem Pública*; Forense, 1987, Rio de Janeiro; pp. 171/172.

5 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Revista de Informação Legislativa*, nº 109; Senado Federal; Brasília - DF; 1991, p. 147.

6 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*; Forense, Rio de Janeiro, 9ª ed., 1990, pp. 342/343.

e imediato, na justa medida para restabelecê-la". Ainda no tema, o autor reporta-se ao grande publicista alemão Otto Mayer, que subdivide a sanção de polícia em *pena de polícia e constrangimento de polícia*, o que no caso em exame tem finalidade apenas ilustrativa.

Está evidente que quando, em assunto de ordem pública se fala de *repressão*, sem adjetivá-la, a extensão do termo é abrangente, tanto de atividades de polícia *judiciária*, quanto de polícia *administrativa*, podendo entender-se até como referência mais próxima daquela, do que desta, nunca o inverso. Não pode ter sido outra a intenção do legislador constituinte ao formular o parágrafo único do artigo 195 da Constituição Estadual. Se ela referiu-se à *prevenção* e à *repressão* sem especificações, é porque quis dar-lhe sentido amplo. Assim, onde a lei não distingue, não pode o intérprete fazer distinções — *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* — já proclamaram os romanos.

Pelo prisma da hermenêutica, nada melhor que voltar-se às origens do texto legal. Assim, fomos aos Anais da Assembléia Constituinte Paulista, onde verifica-se que o dispositivo em exame é resultante da fusão das Emendas ao Projeto de Constituição n.ºs 2.320 e 2.694, a primeira dos ilustres Constituintes Vanderlei Macris, Waldyr Trigo, Guiomar de Mello, Tonca Falsetti, Fernando Leça e Rubens Lara, enquanto a segunda, assinada pelo também ilustre Deputado Getúlio Hanashiro, sendo interessante repetir-lhes, o teor:

“Emenda n.º 2.320 ao Projeto de Constituição.

Inclua-se, onde couber, no Título VII, Capítulo III, Seção III.

Artigo — Sem prejuízo dos corpos de fiscalização dos órgãos especializados, incumbirá à Polícia Militar, através da Polícia Florestal e dos Recursos Naturais, a fiscalização e repressão das infrações contra o meio ambiente.

Emenda n.º 2.694 ao Projeto de Constituição.

Inclua-se, no artigo 228, do Título VI, Capítulo IV, Seção I, o seguinte parágrafo:

§ — A Polícia Militar através das unidades de polícia florestal e de mananciais integrará o Sistema de Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente atuando na prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente e aos de proteção aos mananciais.”

Mas, é na justificativa da Emenda n.º 2.320 que os Constituintes manifestaram sua intenção de maneira inequívoca, ao afirmar: “. . . Todavia, apesar das medidas administrativas preventivas, *faz-se necessária a existência de um serviço policial especializado de fiscalização e repressão contra as*

*agressões ao meio ambiente e aos recursos naturais...*” observe-se que o legislador distinguiu as medidas preventivas administrativas, das fiscalizadoras e *repressivas*, estas sem qualificativo, portanto, amplas e executadas por um serviço policial atuante sobre as agressões, toda e qualquer, ao meio ambiente. Confirma-se dessa maneira que a pretensão do legislador não foi a de limitar a discutida “repressão” à esfera administrativa. Se o fosse, tê-lo-ia explicitado na correspondente justificativa, onde seria oportuno.

Também é sintomático o fato de o legislador mencionar no citado parágrafo, apenas a Polícia Militar. Com certeza houve aí o reconhecimento aos trabalhos que a Milícia Paulista, através de suas unidades especializadas, vem realizando na área da preservação ambiental, particularmente das florestas e mananciais do Estado, há muitos anos, mesmo antes dos assuntos ecológicos ganharem a dimensão social que têm hoje. Contemplou-se o pioneirismo da Polícia Militar, dando dignidade constitucional a uma função específica cuja legislação infraconstitucional já lhe atribuíra.

### 3 — *A competência da Polícia Militar frente a outros órgãos*

Superadas as questões que pairavam sobre a mencionada “repressão”, entendida também como relativas aos trabalhos de polícia *judiciária*, cumpre-nos agora examinar até que ponto isso não significaria a invasão da competência de outros órgãos públicos, em especial, policiais.

A Constituição Federal, considerando a relevância do assunto, tornou-o de *competência comum* da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o artigo 23, *verbis*:

“Art. 23 — É *competência comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I — .....

VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII — preservar as florestas, a fauna e a flora;” (grifo nosso.)

No tocante à capacidade legislativa, a Carta abordou o assunto de maneira *concorrente* entre a União, Estados e Distrito Federal, senão vejamos:

“Art. 24 — Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal *legislar concorrentemente* sobre:

I — .....

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

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

XI — procedimentos em matéria processual;

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

Como o assunto resvala para o direito processual, cabe também verificar o que diz, nesse sentido, a Constituição Federal:

“Art. 22 — Compete privativamente à União legislar sobre:

I — direito civil, comercial, penal, *processual*, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Parágrafo único — Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.” (Grifo do autor.)

Está claro que, em matéria de flora, fauna e meio ambiente, a capacidade legislativa é *concorrente*, com prevalência das normas federais. Tocando matéria processual, torna-se privativa da União, excetuando-se o disposto no parágrafo único do artigo 22 da Carta, que no caso não se aplica. Sendo assim, só por legislação federal, caso da Lei n.º 4.771/65, alterada pelas Leis 7.803/89 e 7.875/89 (Código Florestal), será possível tratar da matéria nesse ponto específico. Devem ainda ser considerados os dispositivos constitucionais que tratam da Polícia Federal e das Polícias Estaduais, a saber:

“Art. 144 — A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I — .....

§ 1.º — A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I — apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

.....

IV — exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

.....

§ 4.º — As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5.º — As polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbem a execução de atividades de defesa civil.”

Examinando o artigo 144 da Carta, nas partes que nos interessa, depreende-se que, em matéria de polícia *judiciária*, só há exclusividade expressa para a Polícia Federal (aliás uma impropriedade cujo momento de discutir não é este); já a Polícia Civil detém competência ampla de polícia judiciária, porém não exclusiva nem privativa, excetuando-se a da Polícia Federal, a militar, tanto na esfera federal quanto estadual, e as demais que a lei vier a prever. Portanto, na esfera da polícia judiciária estadual cabe exceções, com certeza. É o caso da Lei Orgânica da Magistratura, que no seu artigo 33, parágrafo único, assevera:

“Quando, no curso de investigação, houver indício da prática de crime por parte do Magistrado, a autoridade policial, civil ou militar, remeterá os respectivos autos ao Tribunal ou órgão especial competente para o julgamento, a fim de que prosiga na investigação.”

Assim, as investigações de infrações penais, evidente atividade de polícia *judiciária*, onde houver indício de autoria incriminando Magistrado, cabe ao órgão especial competente, ou seja, ao próprio Poder Judiciário e não à polícia.

Da mesma forma, a Lei Federal n.º 4.771/65, alterada pelas Leis n.ºs 7.803/89 e 7.875/89 (Código Florestal), tratando de atividade policial *judiciária*, trilhou o caminho da exceção, e por coincidência histórica, também no seu artigo 33 estabeleceu:

“Art. 33 — São autoridades competentes para instaurar, presidir e proceder a inquéritos policiais, lavrar autos de prisão em flagrante e intentar a ação penal, nos casos de crimes ou contravenções, previstos nesta Lei ou em outras leis e que tenham por objeto florestas e demais formas de vegetação, instrumentos de trabalho, documentos e produtos procedentes das mesmas:

a) as indicadas no Código de Processo Penal;



b) os funcionários da repartição florestal e de autarquias, com atribuições correlatas, designados para a atividade de fiscalização.

Parágrafo único — Em caso de ações penais simultâneas, pelo mesmo fato, iniciadas por várias autoridades, o Juiz reunirá os processos na jurisdição em que se firmou a competência.”

Note-se que o legislador vinculou as autoridades competentes para proceder a inquéritos policiais, em matéria florestal, às policiais previstas no Código de Processo Penal. Entenda-se aí as do artigo 4.º deste diploma, mais as administrativas de repartições florestais, inclusive autarquias, demonstrando inequívoca intenção de ampliar o leque capaz desse ofício.

Vamos então ao Código de Processo Penal para exame do artigo 4.º, que diz:

“Artigo 4.º — A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas jurisdições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único — A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.” (Grifos do autor.)

Como afirmamos no nosso *Direito Administrativo da Ordem Pública* o artigo 4.º do Código de Processo Penal é verdadeira norma processual em branco, tendo o legislador processual deixado para o administrativo a incumbência de definir a respeito dessas autoridades. Mas, se a Constituição Federal admite exceção na competência, e os Códigos não definiram com precisão quais seriam as autoridades competentes, a Constituição do Estado de São Paulo, artigo 195, parágrafo único, definiu a Polícia Militar como competente, *atribuindo autoridade aos seus integrantes, para os trabalhos de prevenção — polícia administrativa — e repressão — polícia administrativa e judiciária — das infrações, penais ou administrativas, contra o meio ambiente*, particularmente no tocante às florestas e mananciais.

A ilustre Procuradora do Estado e Professora da Universidade de São Paulo, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO,<sup>7</sup> ao comentar as atribuições policiais, concordando conosco, ensina que:

“A linha de diferenciação está na ocorrência ou não do ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judi-

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

ciária que age... Outra diferença: a polícia judiciária é *privativa* de corporações especializadas (polícia civil e *militar*), enquanto a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, *incluindo, além da própria polícia militar*, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social.”

Sobre o artigo 33 do Código Florestal, ainda interessa notar que a referência à capacidade das autoridades administrativas em intentar a ação penal nos crimes e contravenções contra a flora não subsistiu em face do artigo 129, I, da Carta, cabendo o feito, privativamente, ao Ministério Público.

#### 4 — A competência da Polícia Federal na proteção do meio ambiente

Continuando na competência de polícia *judiciária* da Polícia Militar, segundo o enfoque constitucional, voltemos às atribuições da Polícia Federal, que vimos, é exclusiva no âmbito da União. Conforme ensina o preciso JOSÉ AFONSO DA SILVA,<sup>8</sup> “A diferença que se faz entre competência *exclusiva* e competência *privativa* é que aquela é *indelegável* e esta é *delegável*”. Ora, sendo atribuída a mencionada exclusividade à Polícia Federal é forçoso reconhecer que as infrações contra o meio ambiente, ocorridas nas terras da União ou mesmo fora delas, quando alcançarem repercussão interestadual ou internacional, deverão ser apuradas exclusivamente pelo Órgão Policial Federal, não havendo possibilidade de delegação da função. Nesse sentido já se manifestou o Juiz Zalmino Zimmermann, da 5.<sup>a</sup> Vara Criminal da Justiça Federal em São Paulo, emitindo em 31 de janeiro de 1992, alvará de soltura e tornando *nulo por incompetência da autoridade estadual*, o auto de prisão em flagrante, elaborado na Delegacia de Polícia de Piracicaba/SP contra infratores do Código Florestal.

A propósito, entendemos que a citação sobre infrações penais contra o meio ambiente, cuja prática repercute de maneira *interestadual* ou *internacional*, não pode ser aplicada como regra geral a todas as infrações dessa matéria, mas apenas àquelas que venham a repercutir de fato. Teríamos, como exemplo, a matança de micos-leões-dourados, animais prestes à extinção, e outras ocorrências semelhantes. Somente nesses casos seria justificável a ação federal, fora das terras (domínios) da União.

Ressalte-se ainda que o Decreto-Lei Federal n.º 667/69, artigo 3.º, *a* e a Lei n.º 616/74, artigo 2.º, I, atribuem à Polícia Militar a competência exclu-

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ed. Revista dos Tribunais, 6ª ed., S. Paulo, p. 413.

siva para o policiamento ostensivo, cuja regulamentação feita através do Decreto Federal n.º 88.777/83, artigos 2.º, 27, especifica entre outros o tipo de policiamento florestal e de mananciais.

## 5 — A competência da Polícia Civil na proteção do meio ambiente

Tudo isso não veda a possibilidade da Polícia Civil em atuar também na *repressão* dessas infrações, fazendo trabalho de polícia *judiciária*, até porque, o parágrafo único do artigo 195 da Constituição do Estado de São Paulo assegura que *a competência da Polícia Militar não é exclusiva*. Assim, considerando-se o artigo 33 do Código Florestal, parece-nos transparente que a competência aí seria concorrente, o que não aconteceria com a *prevenção, própria do policiamento ostensivo, este exclusivo da Polícia Militar*, conforme a aludida norma federal.

## 6 — Ciclo completo de polícia, em matéria florestal

É de salientar-se também o interesse da Polícia Militar no domínio do *ciclo completo de polícia, em matéria florestal*, por razões práticas. Sabe-se que os ilícitos penais dessa natureza, geralmente ocorrem em locais de difícil acesso, dentro da mata, sem falar dos transtornos representados pelo transporte e guarda de animais e aves apreendidas, colocando-lhes a incolumidade em risco. Daí, ser mais racional à *autoridade policial florestal* exercer o procedimento informativo por completo, reportando-se diretamente ao Ministério Público, como aliás tem sido feito há anos.

## 7 — Conclusões

Desse complexo emaranhado de legislação, que exige interpretação sistemática, podemos concluir, à luz do interesse público, como competência dos órgãos policiais, tanto no âmbito estadual quanto no federal, em matéria florestal, o seguinte:

a) a Polícia Militar, principalmente pelas suas unidades especializadas, pode fazer a *prevenção* e 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;

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