

# RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AMBIENTAL

Oriana Piske de Azevedo Magalhães Pinto \*

Sumário: Introdução. 1. Breve histórico do Direito Ambiental. 2. Importância dada ao meio ambiente na Carta Constitucional brasileira de 1988. 3. Responsabilidade Administrativa. 3.1. Infrações e sanções administrativas. 3.1.1. Multa. 3.1.2. Perda ou restrições de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo poder público e/ou perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito. 3.1.3. Suspensão de atividades. 3.1.3.1. Suspensão de atividades licenciadas. 3.1.3.2. Suspensão de atividades não autorizadas. 3.1.4. Redução das atividades. 3.2. Formalização das sanções 3.3. Poder de polícia ambiental 3.3.1. Quem pode exercer o poder de polícia ambiental. 3.3.2. Contra quem pode ser exercido o poder de polícia ambiental. Conclusões. Referências.

## Introdução

O meio ambiente constitui-se no conjunto de elementos naturais e culturais que favorecem o desenvolvimento pleno da vida em todas as suas formas. Assim, a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente há de ser uma preocupação de todos.

A transformação adversa das características do meio ambiente é considerada pela lei como a degradação da qualidade ambiental (Lei 6.938, de 1981, art. 3º, II) a qual pode comprometer a atmosfera, a hidrosfera ou a litosfera. Daí, a necessidade de se conhecer as formas de degradação ambiental, com o escopo de desenvolver uma consciência ecológica visando à efetiva responsabilização de tais condutas. O desmatamento, as queimadas, a devastação da flora, a poluição, a degradação do solo, são formas de depredação ambiental.

O desmatamento irracional vem transformando várias regiões, no Brasil e no mundo, em verdadeiros desertos. As queimadas têm empobrecido acentuadamente o solo, retirando-lhe os nutrientes indispensáveis. Apenas recentemente se passou a incentivar e a impor florestamento e reflorestamento, o que por si não recompõe os elementos destruídos.

---

\* Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.  
Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).  
Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais pela *Universidad del Museo Social Argentino* (UMSA).

Segundo Paulo Affonso Leme Machado “os locais de valor histórico ou artístico podem ser enquadrados nos valores estéticos em geral, cuja degradação afeta também a qualidade ambiental”<sup>1</sup>.

Os constantes desastres ecológicos vêm despertando a consciência ambientalista por todo o mundo, e as nações passam a refletir sobre os erros do passado e a sopesar que avanços podem ser dados no futuro em termos de desenvolvimento econômico, tendo-se em mente, também a compatibilização com o ecológico, para, assim, preservar o patrimônio ambiental global.

## 2 Breve histórico do Direito Ambiental

A sociedade industrial, surgida no século XIX, estruturou-se sobre a ideologia do liberalismo, tendo como princípio fundante a livre concorrência – a liberdade de empresa, cujos padrões de produção e consumo vêm gerando notável depredação ambiental em decorrência de: aumento de poluição pelas fábricas e veículos automotores; emprego desordenado de substâncias agrotóxicas na produção agrícola; consumismo desmedido; uso irracional dos recursos naturais; acúmulo de lixo não degradável.

Com efeito, a partir da Revolução Industrial houve crescente demanda por energia levando à intensa exploração de reservas de petróleo e carvão. A queima desses combustíveis aumentou a emissão e a concentração de gás carbônico na atmosfera, o que vem gerando diversas alterações climáticas, sendo esse o mais grave problema ambiental, pois não afeta apenas os países industrializados, mas todo o globo.

O alucinante progresso econômico do século XX teve como fundamento o uso indiscriminado dos recursos naturais, antes considerados inesgotáveis. Por sua vez, foi a polêmica suscitada pela questão da energia nuclear, nos anos 60, e o aumento inesperado dos preços do petróleo, nos anos 70, que suscitaram os primeiros debates sobre a escassez de recursos naturais e levaram à percepção da finitude da biosfera. Essa preocupação ambientalista tornou-se sensível, a partir dos anos 60, com o aparecimento de um movimento social engajado no enfrentamento da questão nuclear, em vários países europeus e nos Estados Unidos. A sociedade civil e seus movimentos ativistas passaram a volver seu olhar,

---

<sup>1</sup> *Apud*, Silva, 2000, p. 31.

também, para o problema da degradação do meio ambiente, que já ameaça a continuidade da sobrevivência na Terra.<sup>2</sup>

Dessa forma, a humanidade passou a refletir sobre a necessidade da tutela dos recursos ambientais.

A realização da I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) trouxe o reconhecimento mundial para a importância da discussão e da mobilização, visando à preservação ambiental e ao equilíbrio ecológico global. O resultado desse encontro foi a Declaração sobre o Ambiente Humano, emanada da Assembléia Geral das Nações Unidas, tendo como objetivo maior atender “... a necessidade de um ponto de vista e de princípios comuns, para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do ambiente...”<sup>3</sup> Entre os princípios enumerados na referida Declaração, encontra-se o seguinte:

*“4 - O Homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo, por uma combinação de fatores adversos. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres”<sup>4</sup>.*

Tal princípio dispõe sobre a responsabilidade de todos na preservação e equilíbrio do meio ambiente. Portanto, se não cumprida tal obrigação, surge a responsabilidade nas modalidades e efeitos que lhe são inerentes.

Em junho de 1992, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, tendo os participantes subscrito a Declaração do Rio de Janeiro onde se destaca o Princípio n. 13:

*“Os Estados devem elaborar uma legislação nacional concernente à responsabilidade por danos causados pela poluição e com a finalidade de indenizar as vítimas”.*

---

<sup>2</sup> Sampaio, 1998, p. 1-2.

<sup>3</sup> *Apud* Sampaio, 1998, p. 3.

<sup>4</sup> *Idem, ibidem.*

Assim, funda-se, em tal princípio, a possibilidade de focar os danos ambientais em sentido amplo, desdobrando-os em: a) danos ambientais propriamente ditos, decorrentes de agressões ao patrimônio público ambiental; b) os que ofendem direitos individuais homogêneos, consistentes em danos patrimoniais e extrapatrimoniais, causados a pessoas ou grupos de pessoas delimitados ou delimitáveis, em consequência do dano ambiental.<sup>5</sup>

A violação de um preceito normativo pode dar origem a sanções de diversas naturezas, e a cada uma corresponde um tipo de responsabilidade civil, administrativa ou penal, conforme seus objetivos peculiares e, em consequência, as sanções diferem entre si.

## 2 Importância dada ao meio ambiente na Carta Constitucional brasileira de 1988

A Constituição de 1988 destacou o meio ambiente em capítulo próprio (Capítulo VI), integrando-o no Título VIII – da Ordem Social – o qual tem como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. A Lei Maior salvaguarda o direito de todos ao meio ambiente em equilíbrio, para atender ao reclamo dos indivíduos e da coletividade a uma vida sadia, em sintonia com a natureza.

Consoante se deflui do art. 225, impõe-se ao Poder Público, com o escopo de assegurar a efetividade desse direito:

- a) preservar os ecossistemas, as espécies, a integridade do patrimônio genético do País;
- b) definir os espaços territoriais, nas unidades da Federação, a serem protegidos;
- c) exigir estudo prévio de impacto ambiental, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, devendo ser dada publicidade; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- d) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino;
- e) proteger a fauna e a flora.

A Constituição Cidadã foi além, ao constitucionalmente responsabilizar, no aludido artigo, em especial, os parágrafos 2º e 3º, respectivamente, aquele que explorar recursos minerais, ficará obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, em conformidade

---

<sup>5</sup> *Apud* Sampaio, 1998, p. 6.

com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei; e, aos infratores de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, sejam pessoas físicas ou jurídicas, sujeitando-os às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparação civil. Acrescente-se que a pessoa jurídica passou, nesse caso, a uma responsabilização funcional.

Portanto, a Carta Constitucional de 1988 ao declarar, em seu preâmbulo, um Estado democrático de Direito, tendo como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana, assume uma postura coerente ao desenvolver a idéia da objetivação da responsabilidade em relação ao dano ambiental, seja nos casos de danos nucleares (art. 21, XXIII, “c”), seja nas das pessoas jurídicas, que notada e notoriamente, por vezes, têm-se revelado as mais degradadoras do meio ambiente.

Para uma nação desenvolver a consciência ambientalista, ela precisa conhecer e aplicar os princípios fundantes do Direito Ambiental que, na verdade, são princípios universais de Direito particularizados a esse enfoque, ao tempo que vêm evoluindo em dimensão global.

São dez os princípios elencados por Paulo Affonso Leme Machado que traduzem a densidade e a diversidade de perspectivas que o Direito Ambiental ou Ecológico vem assumindo no contexto histórico mundial:

- “1. O homem tem direito fundamental a condições de vida satisfatórias, em um ambiente saudável, que lhe permita viver com dignidade e bem-estar, em harmonia com a natureza, sendo educado para defender e respeitar esses valores.*
- 2. O homem tem direito ao desenvolvimento sustentável, de tal forma que responda eqüitativamente às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras.*
- 3. Os países têm responsabilidade por ações ou omissões cometidas em seu território, ou sob seu controle, concernentes aos danos potenciais ou efetivos ao meio ambiente de outros países ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional.*
- 4. Os países têm responsabilidades ambientais comuns, mas diferenciadas, segundo seu desenvolvimento e sua capacidade.*
- 5. Os países devem elaborar uma legislação nacional correspondente à responsabilidade ambiental em todos os seus aspectos.*
- 6. Quando houver perigo de dano grave e irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para adiar-se a adoção de medidas*

*eficazes em função dos custos, para impedir a degradação do meio ambiente (princípio da precaução).*

7. *O Poder Público e os particulares devem prevenir os danos ambientais, havendo correção, com prioridade, na fonte causadora.*
8. *Quem polui deve pagar e, assim, as despesas resultantes das medidas de prevenção, de redução da poluição e da luta contra a mesma, devem ser suportadas pelo poluidor.*
9. *As informações ambientais devem ser transmitidas pelos causadores, ou potenciais causadores de poluição e degradação da natureza, e repassadas pelo Poder Público à coletividade.*
10. *A participação das pessoas e das organizações não governamentais nos procedimentos de decisões administrativas e nas ações judiciais ambientais deve ser facilitada e encorajada”<sup>6</sup>.*

Desses princípios, denota-se que: o direito a um ambiente sadio é um direito inalienável de todo ser humano; há a necessidade de preservação das espécies como condição para uma vida harmônica do homem com a natureza; atribui-se aos países responsabilidade pelos atos poluidores cometidos sob sua jurisdição; a responsabilidade compete a todos os países, porém deve ser atribuída razoável e equitativamente; há a responsabilidade do poder público pelas ações e decisões que prejudiquem ou possam prejudicar o meio ambiente; a obrigação de serem tomadas atitudes imediatas de proteção ao meio ambiente, mesmo que o perigo de dano não possa ser reconhecido com absoluta certeza; impõe-se o dever de prevenção, repressão e reparação integral do dano ambiental, sempre que possível; a responsabilidade ambiental, decorrendo da obrigação de pagar e reparar àquele que polui; a obrigatoriedade de o causador do dano informar sobre as conseqüências da sua ação à população por ela atingida; o direito ao livre acesso para as pessoas e organizações não-governamentais que queiram participar do processo nas decisões públicas ambientais e junto ao Poder Judiciário para a defesa dos interesses difusos.

Analisando esse rol de princípios, verifica-se que a Carta Constitucional brasileira de 1988 procurou observá-los, a fim de salvaguardar o direito maior – a vida no planeta. Resta a cada um (indivíduos, sociedade civil, empresas públicas, privadas e Estado) ter consciência desses princípios, reconhecendo-os como vetores primordiais para uma existência saudável e em harmonia global.

---

<sup>6</sup> Machado, 1998, p. 8.

### 3 Responsabilidade Administrativa

A responsabilidade administrativa é decorrência de infração a regramentos administrativos, sujeitando-se o infrator à sanções de cunho administrativo, qual seja: advertência, multa simples, interdição de atividade, etc.<sup>7</sup>

Entre os poderes da administração, o mais expressivo é o de polícia. Consoante ensina Hely Lopes Meirelles, é aquele “que a administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade”.<sup>8</sup>

Verifica-se que todas as entidades estatais dispõem de poder de polícia relativo à matéria que lhes compete. Como é de incumbência das três unidades proteger o meio ambiente, também cabe-lhes tornar efetivas as providências que se encontram sob sua alçada, condicionando e restringindo o uso e gozo de bens, atividades e direitos em benefício da qualidade de vida da coletividade, aplicando as sanções pertinentes nos casos de infringência às ordens legais da autoridade competente.<sup>9</sup>

#### 3.1 Infrações e sanções administrativas

Ensina José Afonso da Silva que as infrações administrativas e respectivas sanções não de ter previsão legal. As legislações federal, estaduais e municipais definem, cada qual, no âmbito de sua competência, as infrações às normas de proteção ambiental e as respectivas sanções. A Lei dos Crimes Ambientais – Lei 9.605/98 – que estabelece as sanções penais derivadas de condutas e atividades que lesam o meio ambiente, também define, no art. 70, que infração administrativa ambiental é toda ação ou omissão que viola as regras jurídicas de uso, gozo, proteção e recuperação do meio ambiente.<sup>10</sup>

Acrescenta o referido autor que as disposições da Lei 6.938/81, são gerais. Aplicam-se à transgressão a qualquer norma legal disciplinadora da preservação ou recuperação ambiental, mesmo quando não esteja na lei ou regulamento específico consignada sanção para o caso. Mas, leis especiais podem também estabelecer sanções

---

<sup>7</sup> Silva, 2000, p. 267.

<sup>8</sup> *Apud*, Silva, 2000, p. 267.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 268.

<sup>10</sup> Silva, 2000, p. 268.

administrativas para as infrações às suas normas, e, em tal caso, prevalecem as sanções nelas prescritas.<sup>11</sup>

A Lei 9.605/98 apresenta o seguinte rol de sanções administrativas: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e da flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; restritiva de direitos.

### 3.1.1 Multa

“A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo: I – advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; II – opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha” (art. 72, parágrafo 3º, da Lei 9.605/98).<sup>12</sup>

“A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente” (art. 72, parágrafo 4º). Na esfera federal, o CONAMA tem competência para “homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental” (art. 8º, IV, da Lei 6.938/81).<sup>13</sup>

“A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo” (art. 72, parágrafo 5º, da Lei 9.605/98). Essa multa é um instrumento importante para não tolerar a permanência da infração. Se aplicada a multa simples e houver a continuidade do ilícito, a multa diária deve ser cominada.<sup>14</sup>

“Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei 7.797, de 10.7.89, Fundo Naval, criado pelo Decreto 20.923, de 8.1.32, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador” (art. 73 da Lei 9.605/98).<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> *Idem*, p. 269.

<sup>12</sup> Machado, 1998, p. 245.

<sup>13</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>14</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>15</sup> *Idem*.



“A multa terá por base a unidade, hectare, metro cúbico, quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado” (art.74). É uma inovação que pode permitir a adequação da pena pecuniária à agressão ambiental realizada.<sup>16</sup>

“O valor da multa de que trata este Capítulo será fixado no regulamento desta Lei e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)” – art. 75. A fixação do mínimo e o máximo da pena de multa foi essencial para guardar a legalidade dessa sanção. Estados e Municípios poderão fixar limites mínimos e máximo superiores ao da União.<sup>17</sup>

“O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência” (art. 76 da Lei 9.605/98). Os processos administrativos podem correr paralelamente, mas o pagamento da multa nas unidades federadas implica o não-pagamento da multa federal. Esse artigo pode conduzir a favorecimento do réu – pessoa física ou jurídica –, pois as multas pagas nos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser menores do que a cominada pela União.<sup>18</sup>

### 3.1.2 Perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público e/ou perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito

O art. 14, parágrafo 3º, da Lei n. 6.938/81, estabeleceu que na área federal a aplicação dessas medidas será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, cumprindo resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Cuida-se de medida de largo alcance na dissuasão da infração ambiental, se os estabelecimentos de crédito da União adotarem as determinações emanadas do órgão colegiado.<sup>19</sup>

Para Paulo Affonso Leme Machado, o CONAMA só poderá aplicar essas sanções na esfera federal, mesmo que a lei não tenha previsto, por ser decorrência do princípio federativo, enquanto nos estados e nos municípios, seus organismos ambientais é que terão

---

<sup>16</sup> *Idem*, p. 245-246.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 246.

<sup>18</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>19</sup> Machado, 1998, p. 246.

competência para propor as medidas punitivas dispostas no art. 14, II e III, da Lei n. 6.938/81.<sup>20</sup>

### 3.1.3 Suspensão das atividades

A suspensão de atividades é a mais gravosa das medidas punitivas, podendo ter a forma de suspensão temporária ou definitiva. É primordial distinguir entre atividades licenciada e não licenciada na aplicação dessa sanção.

#### 3.1.3.1 Suspensão de atividades licenciadas

O art. 10 da Lei 6.938/81 dispôs que

*“a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependendo de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.*

As penalidades estabelecidas no art. 14 da mencionada lei dizem respeito a atividades e estabelecimentos que estejam operando com prévia licença. Houve, portanto, um início de atividades da empresa caracterizada pela concordância do Poder Público que, ao licenciá-la, verificou a ocorrência das exigências legais. A punição posterior é decorrência do descumprimento das condições gerais ou específicas da licença. Essa diferenciação é de ser realizada, pois diferente é o sistema de suspensão de atividade não licenciada. Para Paulo Affonso Leme Machado a realocização

*“é medida que pode ser prevista num plano de zoneamento, quer municipal, quer estadual ou federal. Ainda que realocar (art. 12, parágrafo único, da Lei 6.803/80; art. 4º do Decreto-lei 1.413/75) possa implicar uma suspensão temporária, não quer dizer uma suspensão definitiva. Dá-se uma oportunidade para o estabelecimento poluidor de transferir-se de local. Por isso, haverá um prazo para a realocização. Dessa*

---

<sup>20</sup> *Idem, ibidem.*

*forma não se corta abruptamente a atividade produtora. Por isso, parece-nos que a realocização não está proibida na esfera municipal ou estadual, não sendo a realocização de competência exclusiva do Presidente da República. Do contrário, seria propor-se o fim do princípio constitucional federativo, anulando-se o direito fundamental do município modificar o seu zoneamento urbano, matéria de seu ‘peculiar interesse’”<sup>21</sup>.*

### 3.1.3.2 Suspensão de atividades não autorizadas

A infringência do dever de licenciar a atividade acarreta o dever à autoridade ambiental de fechar o estabelecimento faltoso. Nesse caso, não se trata de infração cometida depois do licenciamento. O simples fato de entrar em atividade já deve levar à suspensão das atividades. Não se trata do mesmo tipo de suspensão descrito no item anterior e, portanto, a suspensão pode ser determinada por autoridade municipal ou estadual, ainda que seja definitiva.

### 3.1.4 Redução das atividades

O art. 10, parágrafo 3º, da Lei n. 6.938/81 reza:

*“o órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, este em caráter supletivo, poderão, se necessário, e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido”.*

Este artigo minora o efeito da proibição de suspender definitivamente a atividade por parte da autoridade ambiental dos estados.

A licença não tem necessidade de especificar os limites de emissão, posto que serão aqueles vigentes na ocasião do ato administrativo. Para Paulo Affonso Leme Machado, o artigo “não foi claro acerca da possibilidade de ser exigida a redução de atividades, quando haja mudanças nas normas vigentes ao tempo do licenciamento”<sup>22</sup>. Vale lembrar, segundo o

---

<sup>21</sup> *Idem*, p. 247.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 248.

mesmo autor, que não é dado à autoridade ambiental mudar por deleite as regras de funcionamento, mesmo sabendo que a edição dessas regras não as torna imutáveis.<sup>23</sup>

A propósito, com o escopo de que não se altere inadvertidamente o sistema de funcionamento do estabelecimento, a licença deve ser concedida por determinado prazo. Findo esse prazo, ocorrerá a revisão da licença. Por isso mesmo, constou expressamente da Lei 6.938/81 (art. 9º, IV) o direito de o Poder Público rever o licenciamento. Com a revisão, haverá adequação às novas normas e, então, sob a égide de uma nova licença (ou uma licença modificada) é que poderá ocorrer a exigência da redução das atividades em condições e limites diversos do licenciamento inicial.

### 3.2 Formalização das sanções

A aplicação de sanções administrativas requer a instauração do respectivo processo administrativo punitivo, sendo assegurados aos acusados o contraditório e a ampla defesa, com a observância do devido processo legal, sob pena de nulidade da punição imposta, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição.

Segundo José Afonso da Silva, o processo administrativo punitivo instaura-se com fulcro

*“em auto de infração, representação ou peça informativa equivalente em que se indiquem o infrator, o fato constitutivo da infração e local, hora e data de sua ocorrência, a disposição legal ou regulamentar em que se fundamenta a autuação, a penalidade a ser aplicada e, quando for o caso, o prazo para a correção da irregularidade e a assinatura da autoridade que lavrou o auto de infração, ou peça equivalente, ou do autor da representação”.*<sup>24</sup>

Uma vez instaurado o processo pela autoridade competente, com ciência ao indiciado, passa-se à fase da instrução, para elucidação dos fatos e produção das provas da acusação e da defesa. Abre-se ao imputado vista dos autos do processo, para a defesa, com ou sem advogado, a seu critério, podendo produzir as provas que entender cabíveis. Encerrada a instrução, a autoridade processante elabora o relatório. Os indiciados são submetidos à autoridade competente para julgamento, que pode acolher ou não a proposta do relatório,

---

<sup>23</sup> *Idem, ibidem*

<sup>24</sup> Silva, 2000.

aplicando ou a sanção proposta, ou outra, ou, ainda, absolvendo-os. Da aplicação da pena, cabe recurso para a autoridade administrativa superior à que a tenha imposto.

### 3.3 Poder de polícia ambiental

A noção de poder de polícia é uníssona na maioria da doutrina brasileira e estrangeira. Além da doutrina, temos, no Brasil, uma definição legal existente no Código Tributário Nacional:

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

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 virtude de interesse público concernente à saúde da população 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.

O poder de polícia age por meio de “ordens e proibições, mas, e, sobretudo, por meio de normas limitadoras e sancionadoras”<sup>25</sup>.

#### 3.3.1 Quem pode exercer o poder de polícia ambiental

Os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA – designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitania dos Portos do Ministério da Marinha, são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo (art. 70, parágrafo 1º, da Lei

---

<sup>25</sup> Meirelles, 1996, p. 122.

9.605/98). Assim, são autoridades que estão incumbidas de exercer o poder de polícia ambiental aquelas às quais a Constituição ou a lei tenham conferido tal atribuição.

### 3.3.2 Contra quem pode ser exercido o poder de polícia ambiental

Na doutrina, a afirmação de que o poder de polícia destina-se a limitar ou regradar os direitos individuais é questão pacífica. Entretanto, deve ser colocada a questão do exercício do poder de polícia disciplinando e sancionando a própria pessoa de Direito Público e o ente paraestatal.

Não se pode negar a dificuldade do controle por meio do poder de polícia. Para Paulo Affonso Leme Machado

*“as manifestações do poder de polícia preventivo e sancionatório: licenças, autorizações, permissões e concessões poderão ser colocadas em prática, desde que com suporte em lei, decreto, portaria ou resolução do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente). As multas poderão ser cominadas, porque as entidades paraestatais estão sujeitas à execução fiscal. A suspensão das linhas de financiamento (art. 8º, V, da Lei 6.938, de 31.8.81), poderá ser aplicada. A apreensão de instrumentos – material e máquinas – usadas irregularmente nas áreas de proteção ambiental também poderá ser feita com apoio no art. 9º, parágrafo 2º, da Lei 6.902, de 27.4.81. Dificuldade prática, não jurídica, é a de implementar medida de embargo, uma vez que poderia haver necessidade de emprego da força pública (oportuna aí a arbitragem da Chefia do Poder Executivo)”.<sup>26</sup>*

Considerando o aspecto jurídico, há dificuldades no exercício do poder de polícia levado a efeito por um órgão da Administração direta contra outro da Administração indireta.

Empresas públicas atualmente utilizam-se de recursos ambientais, como, por exemplo: a Eletrobrás ou suas subsidiárias constroem e operam hidrelétricas; a PETROBRAS faz perfurações de poços petrolíferos no mar, instalando e operando refinarias. Daí, constata-se que não só particulares como entes paraestatais são poluidores em potencial.<sup>27</sup>

Sob o ângulo administrativo, os organismos poderiam estar situados no mesmo nível ou desnivelados na escala hierárquica. Ou se levaria a questão para a Chefia do Poder

---

<sup>26</sup> *Idem*, p. 255-256.

<sup>27</sup> Machado, 1998, p. 255.

Executivo ou o órgão interessado buscaria o auxílio do Poder Judiciário por intermédio de ação judicial própria.<sup>28</sup>

## Conclusões

A Constituição brasileira de 1988 deixou de lado o neutralismo do Estado de “Direito”, evoluindo para ser “Estado Social” e de “Justiça” cujos princípios estão solenemente declarados na Carta Magna, assumindo os mais elevados valores da natureza humana cujos postulados são acordes com a tradição romano-cristã.

Em harmonia com o princípio do respeito à dignidade humana, a Carta de 1988 desenvolve a idéia da responsabilidade objetiva em sede de danos ambientais.

Essa responsabilidade, além de objetiva, é integral e solidária. Qualquer medida tendente a afastar as regras da responsabilidade objetiva e da reparação integral é adversa ao ordenamento jurídico pátrio. A não-admissão do princípio do risco integral vai contra o ordenamento ambiental.

Nem sempre é fácil identificar o responsável pela degradação ambiental, daí se justificar a “atenuação do relevo do nexa causal”, bastando que a atividade do agente seja potencialmente degradante para sua implicação nas malhas da responsabilidade.<sup>29</sup>

A proteção ambiental não pode ser tarefa exclusiva do Estado, seja através dos Órgãos do Poder Executivo, seja através do Poder Judiciário, mas de todos, isto é, os indivíduos, a sociedade civil são obrigados a garantir, com responsabilidade, o direito de as gerações presentes e futuras usufruírem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, a responsabilidade por degradação ambiental passa a ter uma dimensão de extrema relevância, no cenário econômico, político e jurídico mundial por denotar, também, uma questão de sobrevivência humana.

Acreditamos que, para equacionar a problemática da degradação ambiental, devem ser levados em consideração diversos fatores, dentre eles destacamos os seguintes:

1) conscientização ecológica e ambientalista, desde os primeiros anos de vida do cidadão, ou seja, começar pela infância, mediante uma instrução e formação educacional voltada aos valores ambientais, sua importância, prevenção e preservação;

---

<sup>28</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>29</sup> Silva, 1994, p. 215.

2) desenvolvimento de políticas públicas mais engajadas e uma efetiva fiscalização pelos órgãos de controle das atividades depredadoras ambientais, através da melhoria de condições materiais, instrumentais e aperfeiçoamento dos recursos humanos destes órgãos da administração;

3) incentivo à participação da sociedade em todos os seus setores, tais como: técnico-científico, político, econômico, jurídico e social, em eventos que possam discutir e apresentar alternativas para solucionar os fatores que possam levar à depredação ambiental e suas decorrências;

4) participação das populações que sofreram problemas decorrentes da degradação ambiental, pronunciando-se civicamente junto aos seus governantes, parlamentares e administradores nos três níveis da federação no sentido de que tais autoridades apresentem maior rigor nas exigências técnicas quanto a licenciamentos e controle fiscalizatório das atividades depredadoras;

5) cobrança de impostos e taxas em face de atividade depredadora dos recursos naturais;

6) exigência legal, como ocorre em outros países, de seguro obrigatório em função de atividades que potencialmente causem danos ao meio ambiente, com o estabelecimento de valores indenizatórios mínimos.

Finalmente, temos que a responsabilidade pela degradação ambiental cabe a cada um de nós – adultos, jovens e crianças – porque é um problema que afeta a todos os habitantes deste planeta.

## Referências

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Responsabilidade Civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BRASIL. Constituição, 1988. *Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº. 1/1992 a 30/2000 e Emendas Constitucionais de Revisão nº. 1 a 6/1994*. Ed. atual. Brasília: Senado Federal, 2000.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

FERRI, Mário Guimarães. *Ecologia e poluição*. São Paulo: Edições Melhoramentos, Instituto Nacional do Livro, EDUS, 1976.



FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. A objetivação da teoria da responsabilidade civil e seus reflexos nos danos ambientais ou no uso anti-social da propriedade. *Revista Justitia*, v. 178, p. 53, 1997.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 1964.

\_\_\_\_\_ *Princípios de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: RT, 1987.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_ *Direito ambiental brasileiro*. 8. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

\_\_\_\_\_ *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_ *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SAMPAIO, Francisco José Marques. *Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente*. 2. ed. rev. e atualizada com a Lei 9.605/98. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

TOMMASI, Luis Roberto. *A degradação do meio ambiente*. São Paulo: Livraria Nobel, 1976.