

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

DIEGO MORAIS CORRÊA

CONVERSÃO DA MULTA AMBIENTAL EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO MEIO
AMBIENTE

DECRETO 9.179/2017

Porto Alegre

2018

DIEGO MORAIS CORRÊA

CONVERSÃO DA MULTA AMBIENTAL EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO MEIO
AMBIENTE

DECRETO 9.179/2017

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito para aprovação
na Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Juarez Freitas

Porto Alegre

2018

DIEGO MORAIS CORRÊA

CONVERSÃO DA MULTA AMBIENTAL EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO MEIO
AMBIENTE

DECRETO 9.179/2017

Monografia apresentada como exigência parcial para
a obtenção do título de Bacharel em Direito na
Universidade Federal do Rio Grande do Sul -
UFRGS - Faculdade de Direito.

Aprovada em 03 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Juarez Freitas

Prof. MSc. Gaio Lima Monte

Prof^a. Dra. Dalva Carmem Tonato

Porto Alegre

2018

RESUMO

O presente trabalho trata da conversão de multa administrativa ambiental em prestação de serviços ao meio ambiente, regida pelo decreto 9.179/2017, modificando o decreto 6.514/2008, o qual dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Visa elucidar o instituto em apreço, verificando condições, formalidades, procedimentos, bem como o detalhamento dos serviços ao meio ambiente e destacando o papel do poder de polícia ambiental para a consecução deste fim. Para tanto foi realizada pesquisa doutrinária e, em especial, a análise dos decretos 6.514/2008 e 9.179/2017. Afigura-se o instituto da conversão de multa ambiental em prestação de serviços ao meio ambiente em importante instrumento para dar efetividade às políticas públicas relativas à proteção e defesa ambiental, tendo em vista a baixa taxa de recuperação do meio ambiente com a autuação de infratores, a perspectiva não adversarial que visa adotar e a educação ambiental a serviço do meio ambiente.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Conversão da multa ambiental. Sustentabilidade. Poder de Polícia Ambiental.

ABSTRACT

The present paper deals with the conversion of environmental administrative fines in the provision of services to the environment, provided by decree 9.179 / 2017, modifying the decree 6.514 / 2008, which provides for administrative infractions and sanctions against the environment. It aims to elucidate the institute in question, verifying conditions, formalities, procedures, as well as detailing the services to the environment, highlighting the role of environmental police power in achieving this end. A doctrinal research was carried out and, in particular, the analysis of decrees 6.514/2008 and 9.179/2017. It is the institute of the conversion of environmental fines into services rendered to the environment as an important instrument to give effect to public policies related to environmental protection and defense, in view of the low rate of recovery of the environment with the assessment of violators, the non-adversarial perspective that aims to adopt and environmental education in the service of the environment.

Keywords: Environmental Law. Conversion of environmental fine. Sustainability. Power of Environmental Police.

LISTA DE SIGLAS

Art.- Artigo

CF – Constituição Federal

FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNMCI – Programa Nacional de Conversão de Multas

PECMI – Programa Estadual de Conversão de Multas

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1.MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	10
1.1 Breve evolução da proteção ambiental	10
1.2. Meio Ambiente no Ordenamento Jurídico Brasileiro	12
1.2.1 Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981)	13
1.2.2 Meio Ambiente nas Constituições Brasileiras anteriores	18
1.2.1.1 Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988	19
1.3. Sustentabilidade na Constituição Federal de 1988	25
1.4. Sustentabilidade e Direito Administrativo	29
2 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA	344
2.1 Noções de Poder de Polícia Administrativa.....	344
2.2 Atributos ou características do Poder de Polícia	399
2.3 Meios de atuação.....	433
2.4 Poder de Polícia Ambiental.....	488
3. CONVERSÃO DE MULTAS AMBIENTAIS EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO MEIO AMBIENTE	522
3.1 Decreto nº 6.514/2008	522
3.2 Decreto nº 9.179/2017.....	56
3.3 Instrução Normativa nº 6/2018.....	599
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

INTRODUÇÃO

A questão ambiental passa necessariamente pela noção de que o desenvolvimento econômico deve observar a finitude dos recursos naturais, buscando a sua preservação e renovação, evitando o colapso e escassez nos ecossistemas, destinando os recursos naturais às gerações futuras.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito da coletividade, impõe-se com status constitucional na Carta Magna de 1988, em capítulo específico, constituindo dever do Poder Público, bem como da coletividade, preservar e defendê-lo.

Eleva-se, pois, implicitamente na Constituição Federal, o princípio da sustentabilidade, como valor supremo de um Estado Social Ambiental, refletindo a importância de se ter uma ordem econômica que vise o desenvolvimento em estrita observância das normas de proteção e defesa do meio ambiente.

Se o desenvolvimento econômico e o meio ambiente guardam relação inversa, necessária a existência de um conjunto normativo considerável visando à sustentabilidade, seja direcionado a própria Administração Pública, seja na relação da Administração Pública com os seus administrados.

Destarte, esse conjunto de valores e normas busca a harmonização de interesses, particulares e públicos, conferindo proteção e defesa do meio ambiente, seja de forma prévia ou repressivamente.

Nesse passo, o Poder de Polícia Ambiental tem papel essencial na realização de políticas públicas ambientais, atuando por diversos meios, entre as quais se enquadra a sanção via multas ambientais.

O caráter repressor da multa ambiental faz frente a uma infração das normas de proteção do meio ambiente, resultando em sanção ao particular, decorrente do princípio do poluidor-pagador.

Tal princípio, com o advento dos Decretos 6.514/2008 e, mais recentemente, o Decreto 9.179/2017, foi transmutado, de forma que a pena pecuniária – na multa simples – pode ser convertida em prestação de serviços ao meio ambiente.

O presente trabalho trata da conversão de multas ambientais em prestação de serviços ao meio ambiente, tema relevante tendo-se em vista que o atual quadro arrecadatário de multas fica aquém da necessária reparação do dano ambiental. Estima-se que a taxa de multas pagas aos cofres públicos não ultrapasse os seis por cento (6%).

Logo, justifica-se o trabalho na medida em que a novel legislação busca modificar o panorama das multas ambientais e, em especial, do reparo dos danos ao meio ambiente.

O objetivo geral do trabalho é verificar a legislação ambiental pertinente ao tema e das modificações introduzidas pelo Decreto 9.179/2017, bem como elucidar o caminho percorrido pelo Poder de Polícia Ambiental, com vistas a conferir efetividade à política nacional ambiental.

Assim, no primeiro capítulo é tratado do tema do meio ambiente, o histórico no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e o Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988; o tema da sustentabilidade, como valor supremo constitucional e suas implicações no meio ambiente e na legislação infraconstitucional administrativista.

No segundo capítulo, o tema do Poder de Polícia ganha relevância, destacando-se o conceito, os atributos ou características, os meios de atuação e o Poder de Polícia Ambiental.

Por fim, o capítulo terceiro destina-se a análise dos Decretos 6.514/2008 (dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente) e 9.179/2017 (que altera o Decreto 6.514/2008, dispondo sobre a conversão de multas ambientais). É analisada a Instrução Normativa 06/2018, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), que regulamenta os procedimentos necessários à aplicação da conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

1.MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

1.1 Breve evolução da proteção ambiental

A preocupação com o meio ambiente contextualiza-se no momento em que os Estados compreendem a necessidade de intervenção na sociedade, abdicando da fórmula do estado negativo, proposta pelo liberalismo clássico. Insere-se a proteção ao meio ambiente nos chamados direitos de terceira geração ou dimensão¹.

A visão até então concebida dos recursos naturais como mera fonte econômica de um país, começa a dar lugar à idéia de direito à preservação e sustentabilidade, visando à melhoria na qualidade de vida das pessoas, enquanto coletividades indeterminadas.

Destarte, integra os ordenamentos jurídicos como espécie do gênero direito metaindividual ou transindividual, reconhecidos como direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, abrangendo “parcela de interesses que pertencem a um grupo razoavelmente extenso de pessoas, que os titularizam e que possuem uma característica em comum, que as une, ainda que se trate de um laço de união extremamente débil”².

O conceito legal, no Brasil, está previsto no artigo 81, Parágrafo único, incisos I, II e III da Lei 8.078/1990, que assim dispõe:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

¹ BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 32.

² TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 788.

III - interesses ou direitos individuais homogêneos assim entendidos os decorrentes de origem comum.³

Todavia, não há que se falar em direitos metaindividuais ou direitos coletivos no Brasil e no mundo anteriormente a Segunda Guerra Mundial⁴. Do marco histórico e trágico emergiram Estados Democráticos de Direito de cunho social intervencionista, imbuídos em questões sociais e com reflexos na atividade da administração⁵.

Conquanto delimitado temporalmente o gérmen do Direito Ambiental, pregressamente, Luis Paulo Sirvinskaskas costuma apontar como a primeira expressão da preocupação com o meio ambiente, os comandos divinos da Bíblia (salmos 24:1 e 115:16)⁶, bem como o *Livro dos Mortos* (papiro do Novo Império Egípcio que traz uma confissão negativa do morto quanto à não agressão da natureza) e, ainda os documentos das tribos indígenas *Seattle* e *Sioux* nos Estados Unidos (sobre a compra de terras indígenas pelo governo norte-americano)⁷.

Todavia, a falta de um corpo sistematizado de normas, valores e de conceitos científicos relacionados aos direitos coletivos e, em especial ao Direito Ambiental, fez evoluir, a partir do pós-guerra, instituições e diplomas internacionais pertinentes à preocupação com o meio ambiente, com o condão de elevar a questão ambiental ao desenvolvimento e incorporação da proteção e defesa ao meio ambiente às constituições e a legislação infraconstitucional interna das nações.

Cita-se, a guisa de conhecimento e sem a pretensão de esgotamento, na década de 1940, a criação da União Internacional para Conservação da Natureza – IUCN e, em 1970, a Comissão Científica Sobre Problemas do Meio Ambiente – SCOPE, ambas ligadas à UNESCO; a Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo (1972), reconhecendo e associando a qualidade do meio ambiente a vida digna; a Conferência sobre o Habitat e os Assentamentos Humanos, promovida pela ONU (1978); o Relatório Brundtland, promovido pela Comissão Mundial Sobre o

³ BRASIL, Lei nº 8.078/1990. Disponível em: <<https://bit.ly/Oomk4L>> Acesso em 10/11/2018.

⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁵ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

⁶ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Proteção Ambiental no Brasil e nos Estados Unidos**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: 184:1991.

⁷ SIRVINSKASKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (1987); encontros, como a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, chamado “ECO-92”, que resultou na Agenda 21; por fim, a assinatura do Protocolo de Kyoto (1997), resultante da *Toronto Conference on the Changing Atmosphere* (1988) e do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (1990)⁸.

A legislação brasileira, seja à época colonial, seja em momento posterior, não se quedou silente quanto ao meio ambiente, tendo produzido conjunto considerável de Leis, ainda que inicialmente considerado apenas pelo viés econômico, do que culminou em capítulo específico destinado à proteção e defesa do meio ambiente na Constituição Federal de 1988.

1.2. Meio Ambiente no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Em que pese o Meio Ambiente ser tratado em capítulo específico tão somente na Carta Magna de 1988, Luis Paulo Sirvinskaskas costuma apontar três fases históricas da proteção do meio ambiente no Brasil, a saber: a) período que inicia no descobrimento do Brasil (1500) até a vinda da família real (1808), com legislação esparsa, destacando-se o regimento do pau-brasil (1605); b) da vinda da família real até a criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), o que o autor denomina de fase fragmentária, visto que o legislador tutelava apenas categorias de interesse econômico; c) da criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente aos dias atuais, denominada *fase holística*, buscando-se a proteção integral do meio ambiente⁹.

Com maior profundidade, Raul Machado Horta destaca as Ordenações Filipinas, no período colonial, com a pena de “açoute e degredo para a África” daquele que cortasse árvore ou fruto em territórios de domínio lusitano (incluído o Brasil)¹⁰.

Em momento posterior, com o advento do Código Civil de 1916, citam-se os conflitos de vizinhança ou do proprietário e inquilino quanto ao mau uso da

⁸ CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao Direito Ambiental**. 3 ed. Letras&Letras, 2001, p. 17.

⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 77.

¹⁰ HORTA, Raul Machado. **O Meio Ambiente na Legislação Ordinária e no Direito Constitucional Brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: 122:1994.

propriedade, compreendido como o prejuízo a segurança, sossego e saúde dos que habitam (artigo 554, CC/1916)¹¹.

A legislação ordinária federal se fez presente, de forma autônoma, fragmentária e setorial, desgarrando-se o Código Civil, destacando-se o Código de Águas (Decreto-Lei 852/1938); o Código Florestal (Lei n 4771/1965); o Código da Caça (Lei n 5.197/1967); Código da Pesca (Decreto-Lei n 221/1967); Código de Mineração (Decreto-Lei n 227/1967); Código Brasileiro do Ar (Lei n. 6.833/1980) e; finalmente, o Decreto-Lei n. 1.413/1975, que dispunha sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por meios industriais¹².

A par das tendências ambientais em formação, a competência da união para legislar sobre a defesa e proteção da saúde, inaugurada na Constituição Federal de 1967, culmina na elaboração da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) e da implantação de um Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) para, posteriormente, inserir em capítulo específico o meio ambiente na Constituição Federal de 1988.¹³

1.2.1 Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981)

A Política Nacional do Meio Ambiente originou-se com a promulgação da Lei nº 6.938/81, trazendo à baila toda a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente.

Luís Paulo Sirvinskas descreve que a lei em questão definiu conceitos básicos como o de meio ambiente, de degradação e de poluição e determinou os objetivos, diretrizes e instrumentos, além de ter adotado a teoria da responsabilidade.¹⁴ Já Ricardo Carneiro, afirma que a política ambiental é a organização da gestão estatal no que diz respeito ao controle dos recursos

¹¹ HORTA, Raul Machado. **O Meio Ambiente na Legislação Ordinária e no Direito Constitucional Brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: 122:1994.

¹² HORTA, Raul Machado. **O Meio Ambiente na Legislação Ordinária e no Direito Constitucional Brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: 122:1994.

¹³ HORTA, Raul Machado. **O Meio Ambiente na Legislação Ordinária e no Direito Constitucional Brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: 122:1994.

¹⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 59.

ambientais e à determinação de instrumentos econômicos capazes de incentivar as ações produtivas ambientalmente corretas.¹⁵

Desta forma, pode-se compreender por Política Nacional do Meio Ambiente as diretrizes gerais estabelecidas por lei que têm o objetivo de harmonizar e de integrar as políticas públicas de meio ambiente dos entes federativos, tornando-as mais efetivas e eficazes.

O objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente para Luís Paulo Sirvinskas é tornar efetivo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, princípio matriz contido no caput do art. 225 da Constituição Federal. E por meio ambiente ecologicamente equilibrado se entende a qualidade ambiental propícia à vida das presentes e das futuras gerações.¹⁶

Neste diapasão, os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente são divididos em gerais e específicos, estando o primeiro previsto no caput do art. 2º da Lei nº 6.938/81, sendo este subdividido em preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente, que dentre eles a recuperação é o objetivo mais difícil, em alguns casos até impossível, de ser alcançado, tendo em vista as características próprias do dano ambiental, sendo mais importante do que a punição de um degradador a imposição da recuperação do que foi degradado quando isso for possível.¹⁷

O rol dos objetivos específicos está descritos no art. 4º da lei de uma forma bastante ampla:

- . 4º – A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
 - I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
 - II – à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

¹⁵ CARNEIRO, Ricardo. Direito ambiental: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

¹⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas. MORAES, Rodrigo Jorge, AZEVÊDO, Mariangela Garcia de Lacerda e DELMANTO, Fabio Machado de Almeida (coords). Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 91- 93.

¹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 19ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

III – ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.¹⁸

Ambos objetivos coadunam para harmonizar a defesa do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e com a justiça social, possuindo fim a promoção do desenvolvimento sustentável e a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

A Política Nacional do Meio Ambiente guia-se por princípios diversos dos princípios do Direito Ambiental, porém com a mesma finalidade. Os princípios norteadores encontram-se no art. 2º da Lei nº 6.938/81:

I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III – planejamento e fiscaliz

ação do uso dos recursos ambientais;

IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação das áreas representativas;

V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI – incentivo ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII – acompanhamento do estado de qualidade ambiental;

VIII – recuperação de áreas degradadas;

IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.¹⁹

¹⁸ BRASIL, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <https://bit.ly/2f9aXuF>. Acesso em 10/11/2018.

¹⁹ BRASIL, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <https://bit.ly/2f9aXuF>. Acesso em 10/11/2018.

Paulo de Bessa Antunes enfatiza que nem todos os princípios do Direito Ambiental estão explicitamente presente na principiologia determinada pela Política Nacional do Meio Ambiente, entretanto, a aplicabilidade dos princípios do Direito Ambiental é muito mais ampla do que a dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente.²⁰

A Política Nacional do Meio Ambiente possui mecanismos que são utilizados pela Administração Pública ambiental, chamado de instrumentos, possuindo o escopo de atingir os objetivos da política nacional.

Os Instrumentos da PNMA estão elencados no artigo 9º da Lei n.º 6.938/81 e foram estabelecidos por meio de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Para José Afonso da Silva esses instrumentos estão alocados em três grupos distintos. O primeiro é o dos instrumentos de intervenção ambiental, que são os mecanismos condicionadores das condutas e atividades relacionadas ao meio ambiente.²¹

O controle ambiental é o segundo grupo dos instrumentos e situa-se nos incisos VII, VIII, X e IV do art. 9º da lei, que são as medidas tomadas pelo Poder Público no sentido de verificar se pessoas públicas ou particulares se adequaram às normas e padrões de qualidade ambiental, e que podem ser anteriores, simultâneas ou posteriores à ação em questão²².

Finalmente, o último grupo é o dos instrumentos de controle repressivo, que são as medidas sancionatórias aplicáveis à pessoa física ou jurídica.

A eficácia desses instrumentos muitas vezes é questionável, pois não é simples manter o desenvolvimento econômico e conter o avanço da degradação ambiental²³.

A Lei nº 6.938/81 em seu art. 6º pormenoriza o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos

²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

²¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Ambiental**. 4ª ed. São Paulo: Forense, 1995.

²² SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Ambiental**. 4ª ed. São Paulo: Forense, 1995.

²³ SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Ambiental**. 4ª ed. São Paulo: Forense, 1995.

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Este sistema conforme Paulo de Bessa Antunes, recebeu a influência da National Environmental Policy Act, que possui a finalidade estabelecer uma rede de agências governamentais, nos três níveis da federação, com o objetivo de implementar a Política Nacional do Meio Ambiente.²⁴

José Afonso da Silva enfatiza o conceito do SISNAMA, que é o conjunto articulado de órgãos, entidades, normas e práticas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e de fundações instituídas pelo Poder Público sob a coordenação do CONAMA.²⁵

O SISNAMA, instituição sem personalidade jurídica, está situado no âmbito do Poder Executivo e configura a articulação dos órgãos e entidades ambientais em todas as esferas da administração pública, para colocar em prática as políticas públicas ambientais de uma maneira conjunta e tornar realidade o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme está previsto na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais nas diversas esferas da federação.²⁶

A estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente é retratada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente no art. 3º:

Art. 3º. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tem a seguinte estrutura:

I – Órgão Superior: o Conselho de Governo;

II – Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);

III – Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR);

IV – Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);

V – Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de

²⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

²⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

²⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas. MORAES, Rodrigo Jorge, AZEVÉDO, Mariangela Garcia de Lacerda e DELMANTO, Fabio Machado de Almeida (coords). Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

recursos ambientais, bem assim os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI – Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades referidas no inciso anterior, nas suas respectivas jurisdições.²⁷

Desta maneira, a Política Nacional do Meio Ambiente instituiu o SISNAMA e delimitou seus fins e mecanismos de aplicação, objetivando estabelecer padrões que tornem possível o desenvolvimento sustentável por intermédio de instrumentos que possam dar ao meio ambiente a maior proteção possível.

1.2.2 Meio Ambiente nas Constituições Brasileiras anteriores

Na história das constituições brasileiras avança a questão ambiental de forma periférica, preferindo-se o viés econômico à proteção e prevenção ambiental.

Cumprido destacar que a Constituição de 1824, em nenhum momento se refere aos recursos naturais, delegando competência para os Municípios legislarem sobre “todas as suas particulares e úteis atribuições”. O entendimento do legislador de 1824 era o da exploração econômica desmedida pelo Poder Público.

O período republicano se inicia com a Constituição de 1891 e, conforme o autor Carlos Gomes de Carvalho pontua que a referida Constituição “atribuía a União a competência legislativa em matéria de minas e terras e, posteriormente, restrições à propriedade do subsolo”.²⁸

Avançando no período histórico, com as revoluções de 1930, e a conseqüente elaboração da Constituição de 1934, dispunha no seu artigo 5º, inciso XIX, a competência da União para legislar sobre “bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração”.²⁹

²⁷ BRASIL, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <https://bit.ly/2f9aXuFA> Acesso em 10/11/2018.

²⁸ CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao Direito Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Letras&Letras, 2001.

²⁹ CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao Direito Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Letras&Letras, 2001.

As Constituições de 1937 e 1946 não modificaram substancialmente o texto, de forma que somente na Constituição de 1967 houve modificação no texto constitucional para inserir competências legislativas outras, ainda que tangencial ao fenômeno ambiental, tais como, direito agrário, águas e energia elétrica, floresta, caça e pesca; regime de portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre³⁰.

1.2.1.1 Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 é a primeira da história do Brasil a encerrar normas destinadas ao meio ambiente em capítulo específico, inseridas no Título VIII, da Ordem Social, refletindo a tendência de um Estado democrático de direito, voltado às questões sociais.

Mais do que isso, ao “Estado Democrático de Direito” soma-se a expressão Estado Socioambiental, para agregar a dimensão ecológica como missão do estado, como comando exarado do artigo 225, da CF/88, vinculador da administração pública naquilo que tange o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo deveres ao Poder Público em rol exemplificativo contido no artigo 225, §1º, CF/1988³¹.

A dimensão ecológica, portanto, ingressa no ordenamento jurídico com propensão protetiva de status constitucional, isto é, o comando emanado destina-se aos três poderes e em todas as entidades da federação.

Vale dizer, por força do artigo 23 (incisos III, VI e VII) da CF/88, o legislador conferiu competência comum aos entes autônomos, os quais devem cooperar na execução material das políticas públicas destinadas à proteção do meio ambiente, conforme se extrai:

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

(...)

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

(...)

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

³⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 4ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 55.

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;³²

Além disso, às entidades federativas é concorrente a competência para legislar, conforme o que preceitua o artigo 24 (incisos VI, VII e VIII) da CF/1988:

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

(...)

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

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

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;³³

Por conseguinte, observadas as disposições constitucionais quanto ao meio ambiente, cada esfera legislativa (federal, regional ou local) cumpre a defesa ambiental pela via de elaboração de Leis, assim como cabe a cada entidade administrativa a defesa do meio ambiente através dos seus órgãos e políticas públicas. Por sua vez, cabem ao Poder Judiciário e das instituições incumbidas de proteção ambiental (Ministério Público), a atuação através de instrumentos jurídicos apropriados, entre os quais está à ação popular e a ação civil pública³⁴.

A par das considerações quanto à competência das entidades, o exame do dispositivo constitucional pertinente ao meio ambiente passa necessariamente pelo termo “Meio Ambiente” escolhido pelo legislador.

O conceito, desenvolvido pelas ciências e apreendido pelo legislador, pode ser entendido como “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado em todas as suas formas”³⁵.

Impõem-se ainda o conceito normativo de meio ambiente, previsto no artigo 3º da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981:

³² BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em 10/11/2018.

³³ BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em 10/11/2018.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Proteção Ambiental e Ação Civil Pública**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: 165:1986.

³⁵ SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;³⁶

Ainda que o conceito normativo esteja previsto no ordenamento infraconstitucional, o termo “Meio Ambiente” figura na Constituição Federal de 1988 integrando a unicidade constitucional de forma a buscar conferir aspecto amplo de proteção à vida em todas as suas formas³⁷.

E bem é assim que a todos é conferido o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Explica-se que a expressão “todos” não tem a destinação tão somente ao indivíduo humano, mas atinge a dignidade da pessoa humana em relação a sua dimensão ecológica. Quer se dizer, o mesmo comando contido no caput do artigo 225, CF/1988, deve ser lido como o direito e o dever da coletividade de observância das normas ambientais e promover e defesa do meio ambiente em conjunto com o Poder Público.³⁸

Contudo, curial é distinguir que a expressão meio ambiente, por ser ampla, a qual compreende o natural e o artificial, o aspecto cultural e, ainda o meio ambiente do trabalho, podendo-se modernamente falar também em meio ambiente digital.³⁹

Trata a doutrina, como meio ambiente artificial, tudo aquilo que se incorpora em solo urbano, destacando-se o Estatuto das Cidades (Lei n.º10.257/11). O meio ambiente cultural, como decorrência do patrimônio cultural, presente no artigo 216 da CF/1988. O meio ambiente do trabalho, com as regras constitucionais aplicadas aos trabalhadores e da legislação contida na Consolidação das Leis Trabalhistas. O meio ambiente digital desponta como reflexo da era tecnológica, como um espaço democrático, vislumbrando-se enorme potencial para a disseminação de informações, em especial ao que concerne o Direito Ambiental, a educação ambiental.⁴⁰

³⁶BRASIL, Lei nº 6.398/1981. Disponível em: <<https://bit.ly/2JVgpgX>>. Acesso em 10/11/2018.

³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 4ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 4ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

³⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Para todos os efeitos dessa obra, o termo “Meio Ambiente” é encarado como meio ambiente natural, conforme as regras do artigo 225, CF/1988 e da Lei nº 6.938/1981.

Ademais, a par dos direitos e deveres da coletividade, o Poder Público cumpre a efetividade de promover o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em rol exemplificativo contido no artigo, 225, §1º, incisos I a VII, conforme segue:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - 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;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(...)⁴¹

José Afonso da Silva observa que o referido §1º “estatui sobre os *instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no “caput” do artigo.*” Constituem, segundo o autor, normas-instrumento destinadas ao Poder Público,

⁴¹ BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <https://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em 10/11/2018.

como princípios e instrumentos para se fazer cumprir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁴²

Importante salientar que essas normas referem-se implicitamente a princípios de Direito Ambiental, tais como os princípios da precaução e princípio da prevenção, os quais trazem consigo a noção de proteção do meio ambiente antes de ocorrida a lesão ou dano ambiental. Diferem os princípios em tela na medida em que o princípio da prevenção “aplica-se a impactos ambientais já conhecidos”, ao passo que o princípio da precaução escolhem-se os riscos que se pretende prevenir e aqueles que são aceitáveis de se correr.⁴³

Uma vez caracterizado o dano ambiental, não raro estar-se diante de uma situação de irreversibilidade. A atuação pautada na prevenção e na precaução, por conseguinte, consiste em preservar antes, educar, exigir estudos prévios, controlar ações e proteger de forma abrangente o meio ambiente⁴⁴.

Ressalte-se ainda que o §3º, do artigo 225, CF/1988 reflete comando que concerne ao princípio do poluidor-pagador. Isto é, considerada a ocorrência do dano ambiental, aquele que deu causa ao dano responde administrativa, penal e civilmente, devendo reparar o dano causado, princípio o qual será retomado e abordado com maior profundidade no capítulo específico da conversão da multa ambiental em prestação de serviços públicos ao meio ambiente⁴⁵.

Determina o artigo 225, §4º o respeito às florestas nacionais, atribuindo a característica de patrimônio nacional, a ser regulada em lei a sua utilização e preservação, conforme se extrai do texto constitucional:

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.⁴⁶

⁴² SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁴³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

⁴⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

⁴⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ed. São Paulo: Malheiros, 2017..

⁴⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW> Acesso em 10/11/2018

O objetivo da proteção consagrada no §5º, artigo 225, CF/88, é o de “proteger o meio ambiente de ações predatórias, homenageando assim a função social da propriedade”⁴⁷, tornando indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado.

O parágrafo seguinte estabelece uma regra para a instalação de reatores nucleares, cujos locais serão definidos em leis federais. Marcos Catalan entende que a não se faz mais necessária a distinção entre dano ambiental e dano nuclear, sendo espécies e categorias totalmente diferentes.⁴⁸

Por fim, através Emenda Constitucional 96/2017 ingressou no capítulo destinado ao meio ambiente o §7º, com a seguinte redação:

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.⁴⁹

O referido parágrafo traz um temperamento do que seja a crueldade contra os animais, sendo que vem ensejando diversos julgados perante a corte suprema para definir tratar-se ou não, certas práticas, de crueldade contra os animais, a refletir na forma de proteção e até em proibição de certas condutas ditas culturais.

A título de exemplo, podem-se aferir como maus tratos a farra do boi, objeto de julgamento perante a Corte Suprema e que determinou a proibição da prática em questão⁵⁰. A questão do rodeio foi objeto de lei recebendo disciplina normativa, principalmente nas festas de boiadeiro⁵¹. A questão da vaquejada foi enfrentada pelo Pretório Excelso, firmando entendimento pela inconstitucionalidade da Lei 15.299/2013, conferindo ampliação do conceito de crueldade em detrimento da

⁴⁷ CATALAN, Marcos. **Proteção Constitucional do Meio Ambiente e seus Mecanismos de Tutela**. 1 ed. São Paulo: Método, 2008.

⁴⁸ CATALAN, Marcos. **Proteção Constitucional do Meio Ambiente e seus Mecanismos de Tutela**. 1 ed. São Paulo: Método, 2008.

⁴⁹ BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>> Acesso em 10/11/2018.

⁵⁰ RE 153.531-8/SC, 2ª T, STF, Rel. Min. Marco Aurélio.

⁵¹Lei nº 10.519/2002.

manifestação cultural⁵². Por fim, recente julgamento tramita na Corte Suprema no que diz respeito ao Sacrifício de animais no que diz respeito aos cultos religiosos de matriz africana. Tal julgamento foi paralisado pelo pedido de vistas do Ministro Alexandre de Moraes⁵³.

Por fim, destaca-se que dentre os princípios gerais da atividade econômica, previsto no Título VII, CF/1988, a defesa do meio ambiente é elencada pelo legislador constituinte como princípio da ordem econômica, conforme a seguinte redação:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;⁵⁴

Logo, a colocação do meio ambiente na constituição federal, reflete a preocupação com os recursos naturais, em detrimento do desenvolvimento econômico do país. Indicando o desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade como valor supremo do Estado Social Ambiental.

1.3. Sustentabilidade na Constituição Federal de 1988

O exame do texto constitucional revela um Estado preocupado com o tema do desenvolvimento sustentável, emanando inúmeros comandos destinados às esferas pública e privada.

Assim, desponta o princípio do desenvolvimento sustentável, a partir do Relatório Brundtland, intitulado “Nosso Futuro Comum”, como valor supremo a ser incorporado nas constituições, devendo ser observado pelo ordenamento jurídico como um todo, não se referindo tão somente a Administração Pública, mas de observância obrigatória pela ordem econômica de um país, destinando-se também aos particulares.

⁵² ADI 4.983, STF, Rel. Min. Marco Aurélio.

⁵³ RE 494.601/RS, STF, Rel. Min. Marco Aurélio.

⁵⁴ BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <<https://bit.ly/1blJ9XW>>. Acesso em 10/11/2018.

O norte legislativo constitucional é, portanto, na lição de Juarez Freitas, a sustentabilidade, estando presente no preâmbulo, quando da utilização do termo “desenvolvimento” aliado da expressão “bem-estar”, bem como consagrado nos objetivos fundamentais previstos no artigo 3º, inciso II, CF/1988, sendo objetivo precípua da República Federativa do Brasil “garantir do desenvolvimento nacional”. Esse desenvolvimento só pode ser alcançado com uma Administração Pública que avalie riscos, custos e benefícios e atue de forma eficiente e sustentável.⁵⁵

Soma-se a isso abertura ao princípio da sustentabilidade no artigo 5º, §2º, que assim estipula:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.⁵⁶

Além disso, a sustentabilidade a ser perquirida encontra a cooperação dos entes federativos de direito público interno, os quais têm a capacidade de legislar concorrentemente sobre o assunto meio ambiente, bem como podem cooperar quanto à execução material das políticas públicas ambientais, tal como visto anteriormente, reforçam a importância do desenvolvimento sustentável na constituição.

Conforme lição de Paulo Affonso Leme Machado, a sustentabilidade se apresenta em dois critérios:

(...). primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as conseqüências de sua duração.⁵⁷

Cumprido destacar, pois, que as normas referentes à Ordem Econômica e Financeira, como explicitado anteriormente, também se subordinam ao princípio da sustentabilidade (artigo 170,VI, CF/1988). Isto é, o Estado e a iniciativa privada,

⁵⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 3 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

⁵⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <<https://bit.ly/1blJ9XW>>. Acesso em 10/11/2018.

⁵⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ainda eu na busca de objetivos econômicos, se subordinam às normas cogentes pertinentes ao desenvolvimento sustentável.

Referente à ordem econômica Eros Roberto Grau possui o seguinte entendimento:

O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna.⁵⁸

Salienta-se que ainda que os termos desenvolvimento e sustentável guardem um aparente antagonismo, certo é que devem ser harmonizados, de forma que os interesses em jogo estejam em consonância com o equilíbrio ambiental.⁵⁹

Jessé Torres Pereira Júnior firma entendimento quanto à importância do planejamento ligado a sustentabilidade no que chama de Administração responsável e de resultados, no Estado Democrático de Direito⁶⁰. Isto é, o Estado atua como regulador da atividade econômica, de forma que exercerá a função de planejamento, tendo-se em conta o princípio da eficiência e da sustentabilidade, observando o que dispõe o artigo 174, *caput*, CF/1988:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.⁶¹

Cabe salientar que a par das disposições constitucionais pertinentes ao meio ambiente (artigo 225, CF/1988), já de todo analisadas, e da função de fiscalização presente no artigo supracitado, o poder de polícia ambiental e o dever de fiscalização serão oportunamente aprofundadas no seguinte.

⁵⁸ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁵⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

⁶⁰ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Sustentabilidade e planejamento: valores constitucionais reitores das contratações administrativas, no estado democrático de direito**. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro: v. 270, 2015, p.85.

⁶¹ BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em 10/11/2018.

Não obstante, por não constar explicitamente no texto constitucional o princípio da sustentabilidade, cabe conceituá-lo, vez que aparece espreitado no texto da Magna Carta, constituindo mandamento cogente.

Constata-se que a expressão “desenvolvimento sustentável” designa a conciliação entre o homem e a natureza, entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção ao meio ambiente. Designa, portanto, a utilização dos recursos naturais com racionalização, visto que os recursos não são renováveis e, portanto, se esgotarão no futuro⁶².

Destaca-se que o conceito passou por diversas transformações, ora se utilizando o epíteto “desenvolvimento”, ora se utilizando o termo “sustentável”.

Entretanto, inegável que a incorporação de um ou de outro, bem como a tendência ambiental veio a somar, refletindo a preocupação dos ordenamentos nacionais, a incorporar em seus textos constitucionais o mandamento da sustentabilidade.

Considerada a multidimensionalidade da sustentabilidade, sendo utilizada não somente como conceito jurídico, e afora das utopias, parece que a integração ao ordenamento jurídico brasileiro compõe parâmetro ético de atuação constitucional e da Administração Pública. Soma-se como direito fundamental a boa Administração Pública, calcada no princípio explícito da eficiência, na avaliação de riscos, custos e benefícios, na avaliação de impacto das políticas públicas e no dever de planejamento e fiscalização para a construção de uma Administração Pública orientada para a dignidade dos seres.

A sustentabilidade, por conseguinte, como conceito geral, pode ser compreendida como:

“Princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da Sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente

⁶² SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 143.

de moço preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”⁶³.

Verificado o conceito e, partindo da premissa que o conceito de desenvolvimento sustentável é um paradoxo, contendo um antagonismo, fato é que a locução verbal se presta o termo sustentável a qualificar a expressão desenvolvimento.⁶⁴

Respeitada a característica principal da sustentabilidade, qual seja a da sua multidimensionalidade, fica claro que uma visão sistêmica deve ser conferida ao princípio, tanto no que é pertinente a Constituição Federal, como aquilo que está posto na legislação infraconstitucional, isto é, daquilo que vincula a Administração Pública, em termos de sustentabilidade.

Note-se que o fio condutor presente na Constituição Federal impõe dever de observância pela Administração Pública dos valores e normas referentes à sustentabilidade. Ou seja, o princípio ora analisado vincula plenamente a Administração Pública, sendo um direito fundamental incluído pelo artigo 5º, §2º, impondo-se a sua eficácia direta e imediata⁶⁵.

Cumpra ainda salientar que o conceito de sustentabilidade não diz respeito tão somente à área ambiental, quando se está tratando de Administração Pública. É comando inserido no ordenamento jurídico constitucional visando observância do mesmo no escalonamento vertical, do que decorrem normas infraconstitucionais e ações da Administração Pública, no sentido de tornar-lo viável.

1.4. Sustentabilidade e Direito Administrativo

O Direito como fenômeno social uno e indivisível, apreende-se que perquirição da sustentabilidade é dever institucional do Estado Socioambiental destinado a todos os “ramos” do Direito, irradiando como valor supremo constitucional, como norma-topo do ordenamento jurídico.

⁶³ FREITAS. Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 3ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

⁶⁴ FREITAS. Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 3ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

⁶⁵ FREITAS. Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 3ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

Não amparado o Direito Administrativo por um código, e conferida autonomia aos entes que formam a federação, é possível encontrarmos normas referentes à sustentabilidade em tantas quantas forem as “administrações” no Brasil.

Nada obstante, concentrando esforços na legislação infraconstitucional federal, é possível destacar conjunto de leis que explicitam o princípio, visando cumprir a Administração Pública o comando constitucional.

Assim, desponta o mandamento da sustentabilidade calcado na Carta Magna ao Estado-administração como forma de se buscar políticas constitucionalizadas, destinadas a corrigir falhas de mercado e de governo, seja pela via promocional ou repressiva, visando tutelar os direitos fundamentais de forma eficaz, para as gerações presentes e futuras⁶⁶.

A noção que deve permear o Estado-Administração é a de que a sustentabilidade como norte à atuação pública, visando o melhor interesse público, o qual não se confunde com o interesse do aparato estatal, ou do agente público, ou mesmo da sociedade, mas compreendido como interesse público conformador de direitos fundamentais, sendo adequada a utilização da expressão direitos coletivos⁶⁷.

Assim, há uma conexão entre a racionalidade da escolha e a sustentabilidade das razões por trás dessas escolhas. A Administração Pública, por conseguinte, deve sustentar reflexivamente as razões de suas escolhas.⁶⁸

Com efeito, a sustentabilidade deve estar presente nas políticas públicas, sendo que abundam no direito infraconstitucional brasileiro disposições nesse sentido.

Aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da licitação sustentável, que decorre do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, modificada pelo Decreto nº 7.746/2012,

⁶⁶ FREITAS, Juarez. **Teoria da Regulação Administrativa Sustentável**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 270.

⁶⁷ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

⁶⁸ SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

alterado pelo Decreto nº 9.178/2017, para colocar entre os objetivos da licitação, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.⁶⁹

Contribuiu para a instituição do princípio, no âmbito das licitações, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a convergência com a Constituição Federal (artigos 170, VI e 225, §1º), bem como Lei que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (Lei nº 12.187/2009) e da Lei que instituiu a Política Nacional dos resíduos Sólida (Lei 12.305/2010), todas fazendo referência a licitação e contratação de forma sustentável pela Administração Pública.⁷⁰

Refere ainda, que o Decreto nº 9.178.2017 institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), vinculada à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com vistas a implementar junto à Administração Pública Federal o planejamento e elaborar ações visando à sustentabilidade.

Ademais, ressalta-se a Lei 11.445/ 2007, a qual institui as diretrizes nacionais sobre saneamento básico, positivando como princípio o da eficiência e economia sustentável desse serviço público, bem como limitando e condicionando os contratos de concessão regidos pela Lei 8.987/95 à observação de condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro.⁷¹

Por derradeiro, Carvalho Filho esclarece que quanto às licitações e contratações em regime de parceria público-privada (Lei nº 11.079/2004) estabelece a observação das diretrizes de sustentabilidade financeira e vantagens econômicas dos projetos de parceria, evidenciando que a Administração Pública deve levar em conta o custo-benefício do empreendimento projetado⁷².

⁶⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁷⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁷¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁷² FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo, Atlas, 2018.

No que tangência as práticas ambientais e Administração Pública, cabe ressaltar que o “Estatuto das Cidades”, Lei nº 10.257/2001, positiva diversas normas no que diz respeito à redução do impacto ambiental quanto à política urbana⁷³.

Saliente-se que o “Estatuto das Estatais”, Lei nº 13.303/ 2016 enseja normas referentes à adoção de práticas de sustentabilidade ambiental, devido à função social das empresas estatais e das sociedades de economia mista, bem como no procedimento de licitação e contratação pelas empresas estatais, deve ser observado o princípio do desenvolvimento nacional sustentável e, ainda, como requisito de transparência das referidas empresas, deve ser divulgado anualmente relatório integrado ou de sustentabilidade dessas empresas⁷⁴.

Observa ainda Jessé Torres Pereira Júnior, que a Administração Pública, através do programa A3P, ligado ao Ministério do Meio Ambiente, institui a Agenda Ambiental da Administração Pública, visando implementar práticas de sustentabilidade nos órgãos públicos do país. Tal programa se divide em eixos temáticos, como o uso racional dos recursos naturais e bens públicos, eixo do gerenciamento de resíduos, educação e sensibilização ambientais, qualidade de vida no ambiente laboral, eixo das contratações e licitações administrativas⁷⁵.

Vislumbra-se, pois, atuação Administrativa que visa o princípio da sustentabilidade em toda a sua atuação, cabendo ao legislador buscar meios de formatar a Administração Pública como administração responsiva e de resultados, calcada no princípio da eficiência, que leve em conta os riscos, o custo-benefício de empreendimentos.

À luz da proteção do meio ambiente, a par da legislação ambiental supracitada, entre outras que compõe o todo legislativo ambiental, especialmente se faz referência a já mencionada Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, visto que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), conjunto de órgãos vinculados ao meio ambiente, compreendendo órgãos consultivos e executivos de proteção, a exemplo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

⁷³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁷⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo, Atlas, 2018..

⁷⁵ JÚNIOR, Jessé Torres Pereira. **Sustentabilidade e planejamento: valores constitucionais reitores das contratações administrativas, no estado democrático de direito**. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro: v. 270, 2015.

Naturais Renováveis (IBAMA), o qual exerce o poder de polícia administrativa ambiental em nível federal, instituído pela Lei nº 7.735/1989, entidade autárquica que será oportunamente aprofundada no capítulo seguinte.

2 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

2.1 Noções de Poder de Polícia Administrativa

Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os poderes administrativos inerentes a Administração pública - constituem instrumentos para se fazer sobrepor a vontade da lei à vontade individual, decorrendo do interesse público sobre o privado, não sendo faculdade da Administração Pública a sua aplicação, mas sim um poder-dever, isto é, são irrenunciáveis.⁷⁶

Ainda, dentre os poderes de que dispõe a Administração, o poder de polícia possui especial relevância, visto que atua como limitador dos direitos individuais em benefício do interesse público, projetando-se para fora da Administração Pública, ou seja, visando a relação da Administração Pública com seus administrados⁷⁷.

Cabe ressaltar, inicialmente, a distinção entre poder de polícia em sentido amplo e o poder de polícia em sentido restrito. O sentido amplo reflete a abrangência tanto das atividades do Poder Legislativo, quanto as atividade do Poder

⁷⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁷⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Executivo. No sentido restrito do poder de polícia inserem-se apenas os atos do Poder Executivo (regulamentos, licenças e autorizações, entre outros).⁷⁸

Outra distinção importante é a que distingue o poder de polícia administrativa do poder de polícia administrativa judiciária. Na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello, o que aparta uma da outra é que a polícia administrativa “se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais, enquanto a segunda (polícia judiciária) se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica”.⁷⁹

Na visão de Marçal Justen Filho, a polícia judiciária atua de modo conexo ao Poder Judiciário, ao passo que a polícia administrativa não tem relacionamento direto e imediato com o Poder Judiciário.⁸⁰

Além disso, conforme o autor, superada a distinção de que a polícia administrativa se prestava a atuação para prevenir, enquanto a polícia judiciária serviria à repressão, certo é que ambas realizam a função de prevenir e reprimir, bem como a conjugação das duas atividades.⁸¹

Feita a diferenciação, cabe a conceituação do que seja o poder de polícia administrativa, objeto do presente trabalho, referindo-se a partir de então o poder de polícia como sinônimo de poder de polícia administrativa.

Destarte, conforme a lição de Helly Lopes Meirelles é possível conceituar o poder de polícia como “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo dos bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”⁸².

Nota-se que o conceito acima exposto firma entendimento no sentido de ser faculdade da administração o exercício do poder de polícia, em contraponto a ideia de poder-dever inerente aos poderes administrativos, bem como afirma o exercício

⁷⁸MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁷⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁸⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

⁸¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

do poder de polícia pode reverter em benefício do próprio Estado, ao que grande parte da doutrina moderna se contrapõe, conforme se verá adiante.

Por seu turno, salienta-se a lição de Juarez Freitas:

“poder de polícia administrativa como o exercício de um dever (não mera faculdade) que consiste em regular, restringir ou limitar administrativamente, de modo legal e legítimo, o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e de liberdade, de maneira a obter uma ordem pública capaz de viabilizar a coexistência dos direitos em sua totalidade, sem render ensejo à indenização, por não impor dano juridicamente injusto.”⁸³

Ressalte-se, pois, que o conceito ora apresentado está em consonância ao conceito referido na obra de Di Pietro, especialmente no que diz respeito ao que não constitui mera faculdade do administrador o exercício dos poderes administrativos, em especial o poder de polícia administrativa, consistindo em dever de regular com fins ao interesse público, o que nos dizeres de Juarez Freitas consubstancia em ordem pública que permita o exercício dos direitos na totalidade, de forma a harmonizar a coexistência de direitos.

Outro aspecto importante, quanto ao conceito supramencionado, é que não enseja direito à indenização o exercício regular do poder de polícia administrativa, na medida em que não configura dano juridicamente injusto, isto é, exercido o poder de polícia, observando-se o princípio da razoabilidade, desdobrando-se o mesmo em necessidade, proporcionalidade e eficácia, visando que esse exercício não seja realizado de modo a eliminar os direitos individuais.⁸⁴

Cabe ainda referir, da lavra do jurista Celso Antônio Bandeira de Melo, o conceito segundo o qual:

“polícia administrativa é a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento, em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os

⁸³ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos**. 5 ed. São Paulo:Malheiros, 2013.

⁸⁴ PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.⁸⁵

Tal conceito merece alguns temperamentos, no que concerne primeiramente a existência de atos normativos e concretos, ou seja, a Administração Pública, preventivamente, pode dispor de atos que condicionem, com fundamento, o exercício de direito pelo particular, traduzindo-se em dever de abstenção; repressivamente, através de atos concretos, sendo que a multa simples, aplicada no nível federal pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), constitui exemplo quanto a atos concretos que visem à restrição de direitos exercidos pelo particular.

Segundo ponto, Celso Antônio Bandeira de Mello distingue a supremacia geral e supremacia específica. Supremacia geral seria a supremacia que decorre de lei, unicamente, ao passo que a supremacia específica, não decorreria diretamente de lei, regulando relações específicas que não abrangem de modo direto à coletividade.

Em que pese o supracitado jurista tenha firmado como pilar do regime jurídico administrativo a supremacia do interesse público, autores há que, em busca de um direito administrativo brasileiro “conectado” com os direitos e garantias fundamentais, entendem não haver uma supremacia do interesse público ou de um poder de polícia que reverta em benefício do próprio Estado (conforme o conceito de Helly Lopes Meirelles), não se confundindo o interesse do Estado com o interesse público, preferindo-se falar em princípio do interesse público.⁸⁶

Mormente os conceitos acima apresentados, algumas ponderações à luz do escreve o jurista Ruy Cirne Lima podem ser realizadas. O jurista entende ser o poder de polícia como direito essencial do Estado. Ademais, refere como conceituação do poder de polícia à contraparte da justiça.⁸⁷

Assim, a justiça visa à realização da regra jurídica, aplicada ao caso, cogente e terminativamente, ao passo que o poder de polícia busca condições

⁸⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁸⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

⁸⁷ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

gerais indispensáveis para a ordem a harmonia dos indivíduos, ao que se possa, no convívio cotidiano o desenvolvimento das relações sociais, sem a coação via jurisdição estatal⁸⁸.

Essa contraposição busca demonstrar que os processos pelos quais se operam justiça e poder de polícia são distintos. Em verdade, ambas visam à ordem e harmonia; a justiça através da realização do ordenamento jurídico ao caso concreto, ao passo que o poder de polícia parte do fato e identifica com os fins da coletividade.

Além disso, destaca-se que os conceitos até então apresentados, partem do esforço dos administrativistas pátrios, sem encontrar explicitamente definição precisa no texto legal no âmbito administrativo.

Não obstante, o Direito Tributário, via Código Tributário Nacional, pode “emprestar” a definição do que seja o poder de polícia.

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966).

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

Di Pietro se limita a referir tal conceito como “decorrência do fato de constituir o exercício desse poder um dos fatos geradores de taxa.”⁸⁹

Logo, a partir dos conceitos supramencionados tem-se que o poder de polícia administrativa visa limitar ou restringir o direito do particular não sujeito à disciplina interna da Administração Pública (sob pena de se confundir com o poder disciplinar), da relação da Administração Pública com seus administrados.

⁸⁸ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

⁸⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Destaca-se como poder-dever e não mera faculdade, decorrendo de lei e observando não só o princípio da legalidade, como também o princípio da razoabilidade (necessidade, proporcionalidade e eficácia).

Por fim, Justen Filho pontua que o exercício da autonomia privada é disciplinado pelo poder de polícia com vistas a realizar direitos fundamentais e a democracia.⁹⁰

Tais direitos fundamentais, destinados a uma coletividade, são instrumentalizados pelo poder de polícia e impõe-se aos particulares, tendo-se em vista as características ou atributos próprios dessa espécie de poder.

2.2 Atributos ou características do Poder de Polícia

Os administrativistas pátrios costumam apontar como atributos ou características a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade, podendo se falar ainda na indelegabilidade (a pessoas jurídicas de direito privado), em gratuidade ou indenização zero e, ainda, a referida característica do artigo 78 do CTN, isto é, de ser o poder de polícia fato gerador de taxas.

A discricionariedade, nos dizeres de Helly Lopes Meirelles:

(...) traduz-se em livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência, de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público.⁹¹

Di Pietro, por sua vez, preceitua que a lei poderá deixar margem de atuação para a Administração Pública, a qual terá que escolher o melhor momento de agir, o meio de ação mais adequado e a sanção prevista na norma legal.

Não obstante, o poder de polícia pode ser exercido de modo vinculado, como é o caso da licença, em que a lei estabelece os requisitos e, preenchidos tais requisitos a Administração estará obrigada a conceder o alvará.⁹²

⁹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

⁹² PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Mesmo entendimento é firmado por Celso Antônio Bandeira de Mello, ao afirmar serem as autorizações uma expressão da atividade discricionária do poder de polícia, ao passo que as licenças, como dito anteriormente, constituem exemplos de atividade vinculada. Reflete que no “Estado de direito, inexiste um poder, propriamente dito, que seja discricionário fruível pela Administração Pública.”⁹³

Portanto, a discricionariedade não pode ser entendida como característica absoluta da expressão da atividade de polícia administrativa. Mais ainda, se discricionária for, a atuação da Administração Pública deve se limitar aos parâmetros estipulados em lei e ao princípio da proporcionalidade.⁹⁴

No que concerne o atributo da autoexecutoriedade, Carvalho filho o apresenta como “prerrogativa de praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem dependência de manifestação judicial. Faz uma ressalva em relação às multas, afirmando que tais atos não autorizam a imediata execução pela Administração, necessitando de ação própria na via judicial.”⁹⁵

Di Pietro leciona que o a autoexecutoriedade pode se desdobrar em exigibilidade e executoriedade. A exigibilidade atua a Administração através de meios indiretos de coação. Um exemplo seria o da multa administrativa. Por seu turno, a executoriedade reflete meio direto pelo qual a Administração compele o administrado, a exemplo da interdição de estabelecimentos ou a apreensão de mercadorias.⁹⁶

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, a autoexecutoriedade é aplicada em três hipóteses: a) quando a lei expressamente autorizar; b) quando a adoção de medida for urgente para a defesa do interesse público e; quando inexistir outra via de direito capaz de assegurar a satisfação do interesse público.⁹⁷

⁹³MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁹⁴JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

⁹⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

⁹⁶PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁹⁷MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

Assinala, por oportuno, Juarez Freitas que, quanto à autoexecutoriedade, todo ato de poder de polícia deve ser motivado, com vistas a observar o processo administrativo e do Estado-administração dialógico.⁹⁸

O atributo da coercibilidade, por sua vez, pode ser entendido como “imposição coativa das medidas adotadas pela Administração”, importando em ato imperativo e obrigatório para o administrado, que pode ensejar a força física quando houver resistência, mas que não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional, sob pena de abuso de poder.⁹⁹

Di Pietro assevera que o a autoexecutoriedade é indissociável da coercibilidade, decorrendo o exercício do poder de polícia pode ser tido como atividade negativa do Estado, visto que limita a atividade dos particulares, fazendo contraponto aos serviços públicos, os quais podem ser entendidos como atividades positivas do Estado, visto que tem o seu caráter prestacional.¹⁰⁰

Da vertente de Juarez Freitas, compreende-se que a coercibilidade deve ser preterida caso se consiga via persuasão e conciliação o fim pretendido, ficando em caráter residual as medidas executórias impositivas aos administrados.

Caso adotadas as medidas executórias de cunho forçado, devem ser respeitados o due of process, a motivação e a proporcionalidade.¹⁰¹

A indelegabilidade, por seu turno, é atributo qual veda que a atividade típica de Estado seja cometida a pessoa jurídica de direito privado, especialmente tendo em vista que se revestem de prerrogativas com ou sem o exercício de autoridade.

Assim, a atividade típica de Estado não deve ser cometida a estranhos, com a ressalva de que “certos atos materiais que precedem atos jurídicos de polícia” podem, via delegação ou contrato, ser realizados por particulares.

Dessarte, atos de instalação de equipamentos de fiscalização, como os medidores de velocidade ou a contratação de empresa para a demolição ou

⁹⁸ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos**. 5 ed. São Paulo:Malheiros, 2013.

⁹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

¹⁰⁰PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

¹⁰¹FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos**. 5 ed. São Paulo:Malheiros, 2013.

implosão de obras, podem ser realizados por particulares via delegação ou por contrato de prestação de serviços.¹⁰²

Não obstante, Marçal Justen Filho sustenta que há uma tendência para que se amplie a delegação do poder de polícia, citando como exemplo a modificação da Lei de Execução Penal, para admitir o exercício de poder de polícia por particulares em estabelecimentos penais, desde que essas atividades sejam acessórias, instrumentais ou complementares. O autor chega a conclusão que em futuro próximo até mesmo o exercício de violência física no exercício de poder de polícia poderá ser objeto de delegação.¹⁰³

Em que pese essa delegação do poder de polícia, para Justen Filho:

(...) exige-se que o delegatário privado adote protocolos padronizados de atuação, sujeite-se a certificação de entidades especializadas, divulgue amplamente as condutas adotadas e respeite exatamente os limites vigentes em face da atuação administrativa do Estado.¹⁰⁴

No que diz respeito à característica da *gratuidade ou indenização zero*, Juarez Freitas informa que o exercício regular do poder de polícia não enseja dever indenizatório, visto que visa à proteção da coletividade restringindo ato que poderia resultar em prejuízo ao interesse público ou reprimindo conduta lesiva ao interesse público. Ressalta que não se confunde o poder de polícia com o instituto da desapropriação, o qual exige sacrifício do administrado, bem como é forma de aquisição originária da propriedade, o qual enseja indenização nas hipóteses constitucionais. Também não se confunde o poder de polícia com a requisição administrativa, de caráter urgente e temporário, a qual enseja indenização ulterior, se houver o dano.¹⁰⁵

¹⁰² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

¹⁰³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

¹⁰⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

¹⁰⁵ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

Saliente-se, portanto, que fora das hipóteses de exercício regular do poder de polícia, se estará diante de ilegalidade ou abuso de poder, podendo o Estado ser responsabilizado pelo dano que causar ao administrado.

Cabe, por fim, o exame do poder de polícia como fato gerador de taxa, conforme se extrai do artigo 145, II, CF/1988:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;¹⁰⁶

Examinados os atributos ou características comuns ao poder de polícia, impende-se o estudo dos meios pelos quais atinge o interesse público, isto é, os meios de atuação da Administração Pública no exercício do poder de polícia.

2.3 Meios de atuação

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, considerando o poder de polícia em sentido amplo, o qual inclui os atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, divide os meios de atuação em: a) atos normativos em geral, como, por exemplo, a lei (norma geral abstrata dirigida indistintamente) e, também pela lei, a definição das infrações administrativas e as respectivas sanções, e as medidas preventivas e repressivas cabíveis e; b) atos administrativos e operações materiais, subdividindo-se em medidas preventivas (fiscalização, vistoria, notificação, autorização e licenças) e as medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias).¹⁰⁷

Tal classificação coloca a fiscalização como medida preventiva, ao que alguns autores a colocam também como forma de repressão, conforme se verá adiante.

De outra banda, Rafael Carvalho Rezende Oliveira afirma os meios de atuação como o ciclo de polícia, o qual compreende as fases que refletem os meios

¹⁰⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em 10/11/2018.

¹⁰⁷PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018..

de atuação, a saber: a) ordem, que constitui o comando legal, fonte primária do exercício de poder de polícia; b) o consentimento, que se traduz em anuência do Estado para o exercício de atividade pelo particular, podendo se tratar de licenças e autorizações; c) a fiscalização, a qual é a verificação do cumprimento da ordem e do consentimento de polícia e; d) a sanção, como medida coercitiva aplicada ao particular que descumpra a ordem de polícia ou os limites impostos no consentimento de polícia.¹⁰⁸

Ressalte-se que o ciclo de polícia não compreende a obrigatoriedade de que se passe por todas as fases acima elencadas, podendo, por exemplo, a atividade do particular ser fiscalizada ainda que não tenha passado pela fase de consentimento da Administração Pública, ou mesmo, caso haja incorrido em infração administrativa, em aplicação de sanção administrativa.

Da lavra de José dos Santos Carvalho filho a divisão quanto aos meios de atuação podem ser assim especificada: a) atos normativos (de conteúdo genérico, abstrato e impessoal) e atos concretos (preordenados a determinados indivíduos identificados, como a multa, a licença e as autorizações); b) as determinações e consentimentos estatais (que se perfazem com as licenças e autorizações) e; c) atos de fiscalização (subdivididos em preventivos e repressivos).¹⁰⁹

O autor, diferentemente do que preleciona Di Pietro, consigna os atos de fiscalização em categoria própria, podendo ser preventivos ou repressivos, ao passo que a autora supramencionada entende a fiscalização ser ato preventivo, diferindo as operações materiais de poder de polícia.¹¹⁰

Cabe ressaltar ainda o que o autor coloca a multa administrativa na classificação de atos concretos da Administração Pública, não importando em exclusividade de rótulo, podendo a multa decorrer de fiscalização via repressão de condutas do particular, isto é, a classificação da multa administrativa pode encontrar duas correspondências: entre os atos concretos e nos atos de fiscalização.

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

¹⁰⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

¹¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

Por seu turno, Odete Medauar entende compreender o poder de polícia em sentido estrito, de vez que é possível a expedição de decretos, resoluções, portarias, instruções e despachos por parte do Poder Executivo.

A autora refere à licença (ato administrativo vinculado) e as autorizações (ato administrativo discricionário e precário) como principal meio de expressão de anuência da Administração Pública quanto às atividades dos particulares.

Impende ressaltar que a autora esmiúça a licença como ato administrativo vinculado, isto é, caso o interessado atenda as exigências de lei, não poderá o Poder Público negar a licença em apreço.

Ainda, segundo a autora, a licença possui um caráter de definitividade, mas caso se constate ilegalidade pode ser anulada, ou ainda cassada (por motivo de descumprimento de requisitos) ou, revogada, caso causa superveniente de interesse público venha a ocorrer, ensejando, neste caso indenização ao particular.

A autorização, por seu turno, constitui em ato administrativo discricionário e precário, sujeito a apreciação do poder público.

Apresentam-se como situações com potencial de perigo ou dano à coletividade, importando em faculdade de que dispõe a Administração Pública a concessão ou não da autorização.

Medauar refere ainda como exemplos de fiscalização a observação, a inspeção, vistoria, os exames laboratoriais. Quanto à imposição de sanções, exemplifica a autora o fechamento de estabelecimentos, demolição de obra, apreensão de mercadorias, o guinchamento de veículos.¹¹¹

Marçal Justen Filho destaca que o de que o poder de polícia pode ser exercido por meio de ordens verbais ou por aparato físico (como o semáforo), isto é, não necessariamente a forma escrita reveste a principal forma de manifestação do poder de polícia.¹¹²

¹¹¹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

¹¹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

Outro ponto suscitado pelo autor são os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), nos quais “o particular se compromete a adotar providências ou a cessar determinadas práticas e, em contrapartida, a administração pública restringe ou limita suas decisões derivadas da competência do poder de polícia.”¹¹³

Marçal Justen filho traz ainda classificação quanto aos graus de eficácia das medidas de polícia, referindo como grau de eficácia mínimo quando o poder de polícia apenas impõe determinado dever, sem que se revista de exigibilidade por parte do Estado de uma conduta do particular. Tem efeitos prospectivos.¹¹⁴

Quanto às medidas de polícia com grau de eficácia médio, caso ocorra a condição ou termo que se subordinam os particulares, a exigibilidade por parte da Administração Pública se torna imediata.

As medidas de polícia de grau de eficácia máximo compreendem medidas concretas e materiais necessárias à satisfação das determinações impostas. Ressalte-se que segundo o autor, pode o ato administrativo, em virtude de urgência ou gravidade da situação, nascer com grau de eficácia máximo, podendo a Administração Pública constranger fisicamente via força material os sujeitos envolvidos.¹¹⁵

Cabível referir que segundo Justen Filho, a sanção administrativa possui regime jurídico senão idêntico semelhante ao regime jurídico das sanções de natureza penal, regendo-se inclusive por princípios fundamentais de direito penal aplicados no âmbito do direito administrativo repressivo.¹¹⁶

¹¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

¹¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

¹¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

¹¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

Não obstante, funda-se a sanção administrativa no princípio da legalidade, visto que decorre da democracia e, em especial, da soberania popular. Somente através de lei pode a Administração Pública aplicar as sanções administrativas.¹¹⁷

José dos Santos Carvalho Filho destaca que a sanção administrativa é gênero, o qual quando aplicado no exercício do poder de polícia, deve ser qualificado como sanção de polícia, fundado no princípio da legalidade, e observado o devido processo legal, visa, pela via da repressão, punir infração administrativa.

Ressalta o autor, na mesma linha de Marçal Justen Filho, que como se trata de processo acusatório, por analogia devem ser observados os princípios de Direito Penal e de Direito Processual Penal.¹¹⁸

Portanto, entre os pontos comuns quanto aos meios de atuação do poder de polícia destaca-se que estes podem ser aferidos em sentido amplo (atividades do Poder Legislativo e Poder Executivo) ou em sentido restrito (somente atividade do Poder Executivo) do que decorre que os meios de atuação devem observar a lei ou o ato normativo do Poder Executivo.

Além disso, a partir do comando de lei (em sentido amplo), caberão situações em que previamente, visando prevenir certas atividades dos particulares, a Administração Pública expressará o seu consentimento, via licença (ato vinculado quando preenchidos os requisitos) ou autorização (ato discricionário e precário).

Mais ainda, que a fiscalização constitui-se em importante meio de atuação pelo qual se verifica se o comando de lei ou o consentimento da Administração Pública estão sendo cumpridos pelos particulares, podendo em decorrência do dever de fiscalização, ser aplicada ao particular coativamente a força física material que não enseje violência desproporcional ou desnecessária, ou a sanção de polícia, do qual é espécie a multa administrativa, entre outras sanções, mas em ambas a atuação de forma a reprimir atividades lesivas ao interesse público.

A par dos meios de atuação comuns ao Poder de Polícia, a manifestação quanto à proteção do meio ambiente se dá a partir de entidades executoras de

¹¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

¹¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

políticas de proteção e defesa do meio ambiente em competência comum entre os entes federativos, possuindo, para tanto, algumas peculiaridades, conforme exame a seguir.

2.4 Poder de Polícia Ambiental

O Poder de Polícia no campo ambiental pode ser conceituado, na lição de Paulo Affonso Leme Machado, como

(...)..a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.¹¹⁹

Verifica-se, pois, que o conceito ora apresentado abrange na primeira parte tão somente ao poder de polícia, com características comuns aos conceitos anteriormente mencionados ao poder de polícia administrativa, e uma segunda parte, afeita propriamente ao Direito Ambiental, referente à proteção e defesa da natureza, bem como da limitação das atividades econômicas, como postulado do princípio da sustentabilidade.

Paulo de Bessa Antunes, por sua vez, entende que o conceito de poder de polícia ambiental está adstrito a gênero mais amplo, o conceito de poder de polícia, destacando o conceito normativo previsto no Código Tributário Nacional, bem como pontua algumas características inerentes ao poder de polícia, tais como os já vistos, indelegabilidade, autoexecutoriedade, a prática por autoridade competente, e que o ato de polícia deve guardar proporcionalidade e legalidade quanto aos meios.¹²⁰

De outra senda, Sidnei Guerra e Sérgio Guerra, postulam o poder de polícia como instrumento da Administração Pública para condicionar e restringir possíveis abusos, destacando que a “espécie” poder de polícia ambiental se dá via consentimento ou fiscalização de polícia, importando que a atribuição do poder de

¹¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros.

¹²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9ª ed. São Paulo: atlas, 2017.

polícia ambiental é exercida pelas autoridades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), consoante a lei n. 6.938/81.¹²¹

Em que pese à competência para o exercício do poder de polícia ambiental, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer ressaltam a competência legislativa concorrente e a competência executiva comum entre os entes federativos. Não obstante, pontuam que há matérias em regime de competência exclusiva da União, as quais podem ser vistas sob a ótica ambiental, tais como: águas e energia; regime de portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, entre outros.¹²²

Conforme apontado anteriormente, com o advento da Lei n. 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), é criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), “composto por conjunto de órgãos e instituições nos níveis federais, estaduais, municipais, encarregadas da proteção ao meio ambiente”.¹²³

O autor Pedro Abi-Eçab destaca o caráter descentralizador do SISNAMA como ponto importante da Política Nacional do Meio Ambiente, reconhecendo avanços, mas fazendo duras críticas ao que se seguiu a promulgação da Lei n. 6.398/81. Ressalta que os pressupostos do sistema, completude e consistência, não foram deveras alcançados. Explica-se: na visão do autor, o dogma da completude restou mitigado tendo em vista a não aderência de todos os estados, o não compartilhamento de bases de dados. Além disso, quanto ao pressuposto da consistência, o autor crítica a indefinição acerca das competências para atuação entre os entes federativos, e da divergência de tratamento de assuntos pelo IBAMA e pelos diferentes estados da federação.¹²⁴

A par das críticas, José Rufino de Souza Júnior destaca os órgãos componentes do SISNAMA, a saber: órgão superior, que faz a função de conselho de governo, ou seja, de assessorar o Presidente da República; o Conselho Nacional

¹²¹ GUERRA, Sidney. GUERRA, Sérgio. **Intervenção Estatal Ambiental**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

¹²² SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

¹²³ SOUZA JÚNIOR, José Rufino de. **Sistema Nacional de Proteção Ambiental**. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

¹²⁴ GAIO, Alexandre. ABI-EÇAB, Pedro (organizadores). **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: 30 anos**. 1ª Ed. Campo Grande: Contemplar, 2012.

do Meio Ambiente (CONAMA), o qual atua como órgão consultivo e deliberativo, estuda e propõe ao órgão superior de conselho de governo; o órgão central, Ministério do Meio Ambiente, responsável por planejar, coordenar, supervisionar e controlar as ações relativas ao meio ambiente; órgão executor, destacando-se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) e o IBAMA, este último criado pela Lei n. 7.735/89; órgãos setoriais, os que estão indiretamente ligados à proteção do meio ambiente, como Ministério da Agricultura, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Saúde, entre outros; órgãos seccionais, os quais são órgãos de execução de políticas e diretrizes de defesa do meio ambiente no âmbito dos estados, e; os órgãos locais, competindo aos Municípios e instituições desses órgãos.¹²⁵

Cabe ressaltar ainda que foi criado pela Lei n. 7.797/89 o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), que embora não relacionado na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, reveste-se em agente financiador de recuperação ambiental, com recursos da União, bem como através de doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas.

Voltando-se para o IBAMA, entidade executora de proteção e defesa do meio ambiente de âmbito federal, ligado ao Ministério do Meio Ambiente, trata-se de autarquia federal com amplo rol de atuação (serviços), seja na prevenção ou na repressão ambientais.

Tais serviços, a guisa de exemplo, podem ser a Autorização de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico (ACCTMB) e suas renovações e/ou retificações, a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) e suas renovações e/ou retificações, as Licenças (prévia, de instalação e operação), cadastros, relatórios de meio ambiente e registros, a conversão de multas ambientais, entre outros serviços os quais compõe extenso rol previsto na carta de serviços do IBAMA.¹²⁶

Portanto, a competência executiva ou material da defesa e proteção ao meio ambiente é descentralizada, de forma que na teoria os entes federativos poderão

¹²⁵ SOUZA JÚNIOR, José Rufino de. **Sistema Nacional de Proteção Ambiental**. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

¹²⁶ BRASIL. Carta de Serviços ao Cidadão. Disponível em: <<https://bit.ly/2T5lg6Y>>. Acesso em: 05/11/2018.

diretamente ou pela criação de entidades de administração indireta capazes de exercer o poder de polícia ambiental.

Cabe referir que a Lei Complementar 140/2011, a qual fixa normas de cooperação entre os entes federativos, estabelecendo os instrumentos e ações de cooperação, busca regulamentar a competência comum estabelecida no artigo 23, CF/1988.

Conforme Guerra e Guerra, a Lei Complementar 140/2011 visa evitar a sobreposição de competências no exercício do poder de polícia ambiental, conforme segue:

A ideia aqui é de que não sejam aplicadas simultaneamente sanções administrativas por vários órgãos ambientais (federal, estadual e municipal), o que acaba por trazer desconforto para as partes envolvidas nas esferas administrativas e, por vezes, sendo a matéria submetida à apreciação do Poder Judiciário.¹²⁷

Destarte, a Administração Pública apresenta conjunto instrumental considerável na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, somada da Lei Complementar 140/2011, baseados na grande maioria das ações, formas de prevenir o dano ambiental.

Quando ocorre o dano ambiental, a Lei de crimes ambientais (Lei nº9.605/98), bem como a no Decreto sobre Infrações e Sanções Administrativas (Lei nº6.514/2008) e da mais recente forma de conversão de multas ambientais, estabelecida pelo Decreto 9.179/2017, analisadas a seguir.

¹²⁷ GUERRA, Sidney. GUERRA, Sérgio. **Intervenção Estatal Ambiental**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.152.

3. CONVERSÃO DE MULTAS AMBIENTAIS EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO MEIO AMBIENTE

O advento da conversão das multas ambientais em prestação de serviços ambientais surgiu através da Lei 9.605/98, Lei de crimes ambientais, através do seu artigo 72, §4º, conforme segue:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

(...)

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.¹²⁸

Posteriormente, o instituto foi regulamentado pelos decretos nº 6.514/2008 e nº 9.179/2017, que trataremos a seguir.

3.1 Decreto nº 6.514/2008

O presente decreto, o qual revogou o Decreto nº 3.179/99, discorre acerca das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e processo administrativo federal para apuração destas infrações, no intuito de garantir o cumprimento da Lei nº 9.605/98, a qual descreve as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Além da regulamentação da lei já existente, o decreto trouxe a baila novas regulamentações para esta, no tocante às infrações administrativas, bem como instituindo processo administrativo federal para apuração das referidas infrações,

¹²⁸ BRASIL. Lei nº 9.605/1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm Acesso em 10/11/2018.

embasando-se no disposto no art. 70 da mesma lei, o qual apresenta apenas a definição genérica de infração administrativa ambiental.

O conceito de infração administrativa ambiental está contido no artigo 2º do decreto, conforme se extrai:

Art. 2º Considera-se infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, conforme o disposto na Seção III deste Capítulo.¹²⁹

As sanções aplicadas no âmbito administrativo são, desde a simples advertência e multas simples ou diária, até as restritivas, como as apreensões, de veículos, produtos ou animais, embargos de área ou da atividade e destruição de produtos ou demolição de uma obra.

As tipificações das infrações administrativas ambientais do decreto são baseadas na Lei n. 9.605/98, as quais foram divididas em Infrações cometidas contra o Meio Ambiente, subdividida em infrações contra a fauna, flora e as relativas à poluição; Infrações Contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural; Infrações Administrativas contra a Administração Ambiental e; a novidade prevista pelo decreto, de uma nova infração que é a cometida nas unidades de conservação.

Como já mencionado, o decreto apresenta novidades, dentre elas podemos destacar a majoração das multas previstas na Lei dos Crimes Ambientais (9.605/98), que surge no intuito de assegurar o interesse público, conforme estipulado pelo artigo 225 da Constituição Federal. As multas ambientais terão um valor mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

A valoração da multa ambiental é calculada pelo agente autuante, contudo esse valor não se vincula a decisão da autoridade julgadora, podendo em decisão motivada alterar seu valor de ofício ou por requerimento do autuado. Importante salientar que as multas do Decreto Federal nº 6.514/08, devem ser a regra para as legislações estaduais e municipais, e só poderão ter valores diferentes se forem mais restritivas que a legislação federal.

¹²⁹ BRASIL. Decreto nº 6514/08. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm> Acesso em 10/1102018.

Entretanto, a inovação mais marcante foi em relação à conversão da multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente e, dentre os serviços que podem ser prestados, é permitida a execução de atividades para a recuperação dos danos decorrentes da própria infração.

Outrossim, refere que o infrator ao apresentar a sua defesa perante a Administração Pública deve requerer a conversão de multa, que no caso o prazo para sua apresentação, contados da cientificação da autuação, será de 20 (vinte) dias, contudo, a aceitação da conversão é um poder discricionário da Administração, cabendo a ela, a arbitrariedade de aceitar ou não o pedido. Por fim, o decreto traz em seu bojo, que sobre o valor da multa consolidada haverá um desconto de 40% e o restante poderá ser convertido em serviços ambientais, sem pagamento residual em dinheiro, conforme a redação original do Decreto.

As modalidades de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente ao qual se pode converter a multa estão elencadas no art. 140 do Decreto no 6.514/08:

Art. 140. São considerados serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente:

I - execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração;

II - implementação de obras ou atividades de recuperação de áreas degradadas, bem como de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente;

III - custeio ou execução de programas e de projetos ambientais desenvolvidos por entidades públicas de proteção e conservação do meio ambiente; e

IV - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação do meio ambiente.¹³⁰

As modalidades referidas acima sofreram inovações com a promulgação do decreto 9.179/17, o qual será detalhado a seguir.

De mais a mais, a possibilidade de conversão de multa evidencia vantagens tanto para o autuado como para a Administração Pública, pois permite o acordo entre o órgão ambiental e o infrator para a reparação integral dos danos ambientais,

¹³⁰ BRASIL. Decreto nº 6514/08. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm> Acesso em 10/1102018.

sem a obrigatoriedade de recorrer ao Poder Judiciário, economizando tempo e recursos, assim como o apreço pela preservação e conservação de um meio ambiente saudável, sendo um fator que inibe a reincidência de atividades nocivas ao meio ambiente.

Todavia, ainda que existam tais vantagens, conforme dados estatísticos do IBAMA sobre o percentual de multas convertidas, observa-se que esse mecanismo não vem sendo aplicado.

O procedimento e aplicação do Decreto n. 6.514/2008 foram disciplinados, no âmbito do IBAMA, na Instrução Normativa n. 10/2012, a qual substituiu a então Instrução Normativa nº 14/09.

No tocante ao processo administrativo, o decreto traz em seu artigo 95 os princípios norteadores:

Art. 95. O processo será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, bem como pelos critérios mencionados no parágrafo único do art. 2º da Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999.¹³¹

Como já referido, o Decreto Federal nº 6514/08 substituiu o Decreto nº 3.179/99, estabelecendo o processo administrativo federal para apuração de infrações, dispondo apenas do rito comum para instrução e julgamento, devendo constar todas as fases processuais.

A competência de instrução e julgamento das infrações é do próprio órgão atuante, fazendo-se necessária a transparência e publicidade de seus atos, devendo ficar claro todo o regramento processual administrativo.

Convém salientar que a Constituição Federal define como competência do Poder Público e da coletividade, a proteção ao meio ambiente. Assim, independente das divisões de competência, para a fiscalização todos são competentes, não podendo o Município, Estado ou União, se abster em proteger o meio ambiente.

Ademais, o Decreto 6514/08 retirou a obrigatoriedade de parecer jurídico nos processos administrativos ambientais, restringindo a atuação nos casos em que

¹³¹ BRASIL. Decreto nº 6514/08. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm> Acesso em 10/1102018.

houver controvérsia jurídica, o que anteriormente era realizado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, está que possuía a obrigatoriedade de manifestação, sendo os seus pareceres jurídicos vinculantes para decisão da autoridade julgadora.

Desta forma, atualmente os responsáveis pela competência para instrução e julgamento são os servidores do órgão ambiental, dotados de conhecimentos técnicos específicos para verificar se houve ou não violação às normas ambientais.

Por fim, no processo administrativo ambiental a prescrição é respaldada no princípio da segurança jurídica, a fim de evitar que o processo se perpetue, possuindo três modalidades, que são punitiva, intercorrente e executória.

Na prescrição punitiva a administração pública tem cinco anos para apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado. Já a prescrição intercorrente, quando o processo administrativo ficar parado por mais de três anos, sem qualquer movimentação ou despacho e na prescrição da pretensão executória, depois de transitado o processo administrativo ambiental, a administração pública terá cinco anos para a cobrança do débito.

Cabe referir que a prescrição será interrompida na lavratura do auto de infração, em qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato e pela decisão condenatória recorrível.

3.2 Decreto 9.179/2017

O novel decreto surgiu no final do ano de 2017, trazendo em seu bojo a modificação da redação dos artigos 139 e seguintes do Decreto 6514/08, o qual institui o Programa de Conversão de Multas Ambientais aplicadas por órgãos e entidades da União integrantes do SISNAMA.

Destaca-se que a redação anterior apenas conferia a autoridade competente à discricionariedade quanto à conversão da Multa Ambiental em prestação de serviços ao meio ambiente.

Vale ressaltar, que a multa decorre de infração ambiental, de forma que a aplicação da multa reveste-se em ato administrativo vinculado, ao passo que a

conversão da multa ambiental em serviços ao meio ambiente é ato administrativo discricionário da autoridade competente, como já era referido no decreto anterior.

Não se consubstancia, pois, em direito do particular a referida conversão, devendo a autoridade competente avaliar pela possibilidade de conversão e sobre os parâmetros trazidos pelos decretos 6.514/2008 e 9.179/2017.

Percebe-se que a inclusão do novo programa a lei possui o intuito de dar efetividade ao pagamento das multas ambientais.

O artigo 140 do decreto possui um novo rol dos serviços ambientais a serem convertidos, oportunizando ao autuado vastos meios para cumprimento da sanção, conforme se vislumbra a seguir:

“Art. 140. São considerados serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, as ações, as atividades e as obras incluídas em projetos com, no mínimo, um dos seguintes objetivos:

I - recuperação:

- a) de áreas degradadas para conservação da biodiversidade e conservação e melhoria da qualidade do meio ambiente;
- b) de processos ecológicos essenciais;
- c) de vegetação nativa para proteção; e
- d) de áreas de recarga de aquíferos;

II - proteção e manejo de espécies da flora nativa e da fauna silvestre;

III - monitoramento da qualidade do meio ambiente e desenvolvimento de indicadores ambientais;

IV - mitigação ou adaptação às mudanças do clima;

V - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a conservação, a proteção e a recuperação de espécies da flora nativa ou da fauna silvestre e de áreas verdes urbanas destinadas à proteção dos recursos hídricos;

VI - educação ambiental; ou

VII - promoção da regularização fundiária de unidades de conservação.¹³²

Já o artigo 141 traz uma das mudanças mais duras, determinando expressamente que não caberá conversão de multa para reparação de danos decorrentes das próprias infrações, alterando a redação anterior do Decreto nº 6.514/08, o qual permitia a conversão da multa pela execução de obras ou atividades de recuperação decorrentes da própria infração.

¹³² BRASIL, Decreto nº 9.179/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9179.htm> Acesso em 10/11/2018

O art. 143 § 1º foi reeditado explicando que a reparação do dano ambiental é vinculada responsabilidade civil e a multa simples é vinculada à responsabilidade administrativa, separando as esferas da responsabilidade ambiental visando que a obrigatoriedade de reparar os danos causados será resolvida de forma independente eventual aplicação de sanção administrativa pelo Poder Público.

Referente ao processo administrativo o decreto apresenta o art. 142 que altera o prazo para o pedido de conversão da multa, que a partir de agora poderá ser realizado até as alegações finais o que anteriormente obrigatoriamente deveria ser realizado no momento da apresentação da defesa.

No que concerne a conversão da multa simples, a novidade é trazida pelo acréscimo do artigo 142 - A, ao dar ao infrator a opção de realizar os serviços ambientais por seus próprios meios, ou seja, na modalidade direta, atendendo a finalidade do artigo 140, e recebendo desconto de 35% do valor consolidado da multa ambiental (artigo 143, §2º, inciso I).

Cabe referir que a elaboração e execução do projeto poderá ser realizada por mais de um autuado. Outra opção é o infrator a projeto previamente selecionado pelo órgão emissor da multa (artigo 140-A), modalidade indireta de participação, sendo que nessa hipótese o infrator receberá o desconto de 60% do valor consolidado da multa ambiental (artigo 143, §2º, inciso II), podendo ser parcelado em até vinte e quatro vezes fixas, que incidirá reajuste mensal pelo IPCA.

Os novos descontos referidos acima alteram o desconto dado pelo decreto antigo, que era somente de 40%, o que gera um estímulo ao infrator, inclusive quanto à escolha pela modalidade, trazendo recursos aos fundos governamentais ambientais.

A decisão do pedido de conversão, bem como o julgamento do auto de infração em si, conforme o art. 145 do novo decreto deve ser realizado em um único momento, observando as peculiaridades do caso concreto, os antecedentes do infrator e o efeito dissuasório da multa ambiental.

No caso de indeferimento do pedido de conversão, o §4º, mantém a possibilidade de recurso, seguindo o prazo de 20 dias, estipulado anteriormente pelo

art. 127 do Decreto nº 6.514/08. Ademais, o §3º, do mesmo artigo, dispõe sobre a suspensão do prazo para interposição de recurso hierárquico, em caso de deferimento da conversão.

Seguindo a análise do decreto 9.179/17, caso o pedido de conversão seja deferido, o artigo 146 estabelece a necessidade de se formalizar “termo de compromisso ambiental – TCA” para fins de vincular o autuado à realização do serviço ambiental indicado, o qual terá efeitos nas esferas civis e administrativas.

Ao assinar o TCA o infrator renúncia ao recurso administrativo e a suspensão da multa aplicada pelo tempo que durar o compromisso, devendo o órgão ambiental monitorar o seu cumprimento. As consequências do inadimplemento do termo de compromisso são apresentadas no §8º, sendo a inscrição em dívida ativa do valor da multa integral, na esfera administrativa, e a execução judicial na esfera civil, considerando o caráter de título extrajudicial, seguindo o mesmo entendimento do decreto anterior.

Por fim, os decretos apresentarem divergências quanto ao prazo para concessão de conversão de nova multa, no decreto superado, o prazo para conversão da multa não poderia ser concedida novamente ao mesmo infrator durante o período de cinco anos, já no novo não há restrição para sucessivas conversões e termo de compromisso pelo mesmo autuado.

3.3 Instrução Normativa nº 6/2018

Com as alterações que a Lei de Crimes Ambientais sofreu com a edição dos decretos mencionamos acima, o IBAMA com o escopo de aplicação das novas regras formulou a Instrução Normativa (IN) nº 06/2018, que prevê a elaboração do Programa Nacional de Conversão de Multas do IBAMA e de programas estaduais a cargo das 27 superintendências do Instituto, visando melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Na presente Instrução Normativa, assim como o Decreto nº 9.179/2017, concede ao IBAMA o poder discricionário de conversão da multa, após a análise do caso pela autoridade julgadora, com apoio da equipe técnica, assim como concede

ao infrator o prazo de solicitação da conversão de multas até o momento de sua manifestação em alegações finais.

No caso de concessão do pedido de conversão da multa, a IN prevê que o autuado poderá optar pela modalidade de conversão direta ou indireta. A conversão direta está prevista no art. 8º, I da IN. Nesta modalidade, a implementação dos serviços prestados será realizada próprio autuado, com desconto de 35% do valor consolidado da multa. Já na indireta, o autuado fica responsável por cotas de projetos de maior porte, previamente selecionados por chamamento público coordenado pelo IBAMA, com valor de desconto de 65% do valor consolidado da multa.

Cabe salientar que a IN deixa cristalino o fato de que a conversão da multa não desobriga o autuado do dever de reparar os danos decorrentes das infrações que resultaram na autuação, contudo, não será admitida a reparação de danos decorrentes da própria infração.

Em especial, a IN apresenta um rol limitado e taxativo, estabelecendo o indeferimento do pedido de conversão de multa, conforme segue:

Art. 10. A autoridade julgadora do Ibama, ao considerar os antecedentes do infrator, as peculiaridades do caso concreto e o efeito dissuasório da multa ambiental, poderá, em decisão motivada, deferir ou não o pedido de conversão formulado pelo autuado.

Parágrafo único. Serão indeferidos os pedidos de conversão de multas quando:

I - da infração ambiental decorrer morte humana;

II - o autuado constar no cadastro oficial de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo;

III - no ato de fiscalização forem constatados indícios de que o autuado explore trabalho infantil;

IV - a infração for praticada mediante o emprego de métodos cruéis para abate ou captura de animais;

V - a infração for praticada por agente público no exercício do cargo ou função;

VI - essa medida se mostrar inapta a cumprir com a função de desincentivo à prática de infrações ambientais;

VII - o serviço ambiental proposto pelo autuado na conversão direta se mostrar incompatível com o PNCMI ou o PECMI; ou

VIII - quando o autuado deixa de atender, em prazo predefinido, à determinação da autoridade julgadora para que sejam procedidas complementações ou ajustes no projeto apresentado, inclusive com o

propósito de adequá-lo ao valor consolidado da multa a ser convertida.¹³³

Neste diapasão, realizando uma breve análise na Instrução Normativa, conclui-se que se o infrator optar por converter a sua multa, certamente terá seu pedido deferido, caso não se enquadre no rol dos artigos de nº 9,10 e 11 da IN, visto que a autoridade julgadora deve estar adstrita à lei.

Cabe referir, que a IN 06/2018 traz uma regra de transição àqueles que foram autuados antes de vigorar a Instrução Normativa, podendo manifestar-se em cento e oitenta dias (180 dias) quanto à conversão de multas ambientais, podendo adequar o pedido, se encaixando entre as modalidades direta ou indireta previstas no Decreto 9.179/2017.

Outro ponto importante reside no fato de que a IN 06/2018 dispõe sobre as chamadas públicas, referidas no Decreto 9.179/2017, de vez que poderão ser realizadas chamadas públicas para selecionar projetos de entidades públicas ou privadas, sem fins lucrativos, observados os serviços ao meio ambiente estabelecidos em Decreto, importando em espaço democrático e que visa a atender as peculiaridade das localidades.

Por fim, a Instrução Normativa regulamenta a formação de câmaras consultivas no âmbito do IBAMA, com a missão de subsidiar a estratégia de implantação do Programa Nacional de Conversão de Multas (PNMCI). No âmbito dos Estados, as Superintendências do IBAMA estabelecerão o Programa Estadual de Conversão de Multas (PECMI), no qual, uma vez aprovado o projeto pelo Conselho Gestor do IBAMA, integrará um subprograma do PNMCI.

¹³³ BRASIL, Instrução Normativa 06/2018 (IBAMA). Disponível em: <<https://bit.ly/2od9Dyh>> Acesso em 10/11/2018.

CONCLUSÃO

A Conversão de Multas Ambientais em Serviços de Prestação ao Meio Ambiente promete destravar o procedimento de Conversão de Multas, instituindo-se um programa em que a Administração Pública realize com maior efetividade as políticas públicas destinadas à proteção ambiental.

Tal procedimento leva em conta o deficiente quadro arrecadatório passado, buscando através de um procedimento negocial e não-adversarial, a solução para a reparação de danos ambientais.

Ainda que alguns danos sejam de difícil reparação ou até mesmo irreversíveis, a implementação de projetos próprios pela Administração Pública visa garantir o desenvolvimento nacional, consoante o objetivo constitucional, realizando a proteção do meio ambiente, harmonizando os interesses públicos e particulares, via princípio da sustentabilidade.

A partir de uma infração ambiental, por conseguinte, o autuador, mediante aplicação de multa, a qual é ato administrativo vinculado, no exercício do poder de polícia ambiental, poderá discricionariamente deferir a conversão de multa em prestação de serviços ao meio ambiente, o qual penderá de manifestação do autuado quanto à opção pelo instituto.

O instituto concretiza, assim, os postulados de uma sociedade plural e democrática, tendo como norte o processo administrativo federal. Denota-se isso, a partir do aspecto dialógico que se estabelece entre Administração Pública e administrados, bem como pelo instituto das chamadas públicas, visando a construção de projetos por diferentes setores da sociedade, visando atender as peculiaridades locais.

O instituto prevê o desconto na multa aplicada, o que poderia ser tido como renúncia fiscal.

Todavia, a reparação integral do dano está prevista no instituto de conversão de multas ambientais, sendo que cumulativamente pode o dano ambiental ser objeto de responsabilização civil, penal e administrativa.

Ressalta-se, pois, que o instituto prevê uma forma de reverter em favor do meio ambiente às infrações cometidas, visto que o procedimento atual arrecada valor inferior ao necessário para reparação de danos ao meio ambiente, sendo que a tramitação infundável no Poder Judiciário de recursos às multas ambientais, bem como o instituto da prescrição para a execução das multas, representam entraves à reparação do dano ambiental.

Outrossim, a medida visa uma menor judicialização das multas ambientais, construindo espaço para que não só o administrado infrator receba uma sanção pecuniária e a pague, mas também que propicie maior participação do infrator nos projetos, resultando em educação ambiental para prevenir futuras infrações.

Cabe ainda ressaltar, que o instituto é ato discricionário do autuador, o qual deve verificar se as exigências do Decreto 9.179/2017, bem como da IN 06/2018, parecendo razoável o indeferimento da conversão de multas daquele que, em seu empreendimento, aplicar condições análogas a escravo, ou do tratamento cruel a animais, ou ainda, da morte humana resultante da infração ambiental.

Poderia se argumentar, ainda, de que os Decretos tenham inovado o ordenamento jurídico, não só regulamentando a Lei de Crimes Ambientais, como trazendo novas figuras, tal como a IN 06.2018.

Contudo, a novel legislação traz avanços ao estabelecer um rol mais amplo de serviços ao meio ambiente, o que está em consonância com o estipulado no caput do artigo 225, CF/1988, isto é, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao enfrentar a questão ambiental, ressalta-se que um país de dimensões continentais ainda conta com poucos recursos para a realização do poder de polícia ambiental, sendo louvável que a Administração Pública procure meios pelos quais a iniciativa privada se comprometa com o desenvolvimento sustentável, do bem-estar e qualidade de vida do meio ambiente e do ser humano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
2. BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos: Apresentação de Celso Lafer**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.
3. BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, Disponível em: <<https://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
4. BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente estabelecem o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF, 23 jul. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2RHOSqS>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
5. BRASIL. Decreto nº 9.179, de 23 de outubro de 2017. Altera o Decreto no 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, para dispor sobre conversão de multas. Brasília, 24 out. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2iLhQKg>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
6. BRASIL. Instrução Normativa 06/2018 (IBAMA). Institui, no âmbito do Ibama, a regulamentação dos procedimentos necessários à aplicação da conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Brasília, 16/02/2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2od9Dyh>> Acesso em 10/11/2018.
7. BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 02 set. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/1YgMNzS>>. Acesso em: 11 nov. 2018.
8. BRASIL. Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, 12 set. 1990. Edição extra e retificada em 10.1.2007. Disponível em: <<https://bit.ly/Oomk4L>>. Acesso em: 11 nov. 2018.
9. BRASÍLIA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2PILK7t>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

10. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Revista, atualizada e ampliada.
11. CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Letras & Letras, 2001.
12. CATALAN, Marcos. **Proteção Constitucional do Meio Ambiente: e seus Mecanismos de Tutela**. São Paulo: Método, 2008.
13. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
14. FREITAS, Juarez. **O Controle dos atos Administrativos: e os princípios fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.
15. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
16. FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p.117-145, set. 2015. Mensal.
17. GAIO, Alexandre; ABI-EÇAB, Pedro. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: 30 anos**. Campo Grande: Contemplar, 2012.
18. GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 200
19. GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Intervenção Estatal Ambiental: Licenciamento e compensação de acordo com a Lei Complementar nº140/2011**. São Paulo: Atlas, 2012.
20. IBAMA. Instrução Normativa nº 6, de 05 de fevereiro de 2018. Institui, no âmbito do IBAMA, a regulamentação dos procedimentos necessários à aplicação da conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Brasília, 16 fev. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2RHEZt2>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
21. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
22. LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direitos Administrativos**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007. Revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini.
23. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2017.
24. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
25. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

26. MEIRELLES, Hely Lopes. Proteção Ambiental e Ação Civil Pública. **Direito Administrativo** Rio de Janeiro, v. 165, p.1-10, jul. 1986.
27. MEIRELLES, Hely Lopes; BALESTERO, Délcio; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Atualizada até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011.
28. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2017. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016, 2ª tiragem.
29. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. Revista, atualizada e ampliada.
30. PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento: valores constitucionais reitores das contratações administrativas no estado democrático de direito. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p.81-115, set. 2015. Mensal.
31. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Revista, atualizada e ampliada.
32. SEN, Amartya. **A idéia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Tradução Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes.
33. SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2011.
34. SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
35. SOUZA JÚNIOR, José Rufino de. **Sistema Nacional de Proteção Ambiental: policia administrativa ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
36. TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Revista, atualizada e ampliada.