



## **DANO AMBIENTAL, FISCALIZAÇÃO E PROCESSO ADMINISTRATIVO: RESPONSABILIZAÇÃO, GARANTIA DE DIREITOS E FORTALECIMENTO DA CIDADANIA**

Cassiano Melo de Moura<sup>1</sup>  
Aldemir Berwig<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho, desprende-se ao estudo dos mecanismos de preservação e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, aborda as sanções e a responsabilidade administrativa que a pessoa física ou jurídica tem em relação à preservação do meio ambiente. Bem como o dever de fiscalização e de tutela do poder público, a fim de preservar para esta e para as próximas gerações um meio ambiente sadio, conforme assegura o artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Observa que a tutela do meio ambiente pode ser considerada parte inerente da concretização dos direitos fundamentais do indivíduo e que sua preservação é um direito da sociedade. Conclui que sempre que o meio ambiente for depredado deve ser apurada a responsabilidade pela infração cometida, para que possa ser aplicada a devida penalidade ao infrator, a qual visa principalmente a reparação ecológica.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental. Direitos Fundamentais. Meio Ambiente. Poder de Polícia Administrativa. Processo Administrativo Ambiental.

### **1 INTRODUÇÃO**

A preservação do meio ambiente, durante muitos anos, não foi uma preocupação da sociedade, pois o desenvolvimento foi idealizado sob a esfera de um pensamento capitalista de produção de bens e pautado numa percepção de que a natureza é um recurso explorável e desta forma deve atender aos interesses econômicos do homem.

Tal entendimento deturpado de desenvolvimento, entretanto, está no centro dos debates neste início de século. Entende-se que o crescimento econômico, a preservação do meio ambiente e a equidade social devem caminhar juntos, pois necessário foi o incisivo alerta do planeta para que seus “passageiros” se conscientizassem da fragilidade de sua estrutura e da harmonia necessária à sua sobrevivência (SILVA, 2017).

---

<sup>1</sup> Acadêmico dos cursos superiores de graduação em Agronomia e Direito na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI. Técnico em Agropecuária pelo Instituto Federal Farroupilha – Campus Santo Augusto. Atualmente é Servidor Público ocupante do cargo de Fiscal Ambiental no Município de Nova Ramada/RS. E-mail: cassianomelo2010@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Educação nas Ciências (Unijui); Especialista em Direito Tributário (Unisul); Graduado em Direito e Administração (Unijui); Professor do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijui. E-mail: berwig@unijui.edu.br.



Esses debates e a compreensão de que os recursos ambientais são esgotáveis repercutem na atualidade demonstrando a necessidade de um conjunto de medidas direcionadas à proteção do meio ambiente. São necessários mecanismos eficazes que, por um lado, inibam a ação destrutiva do homem; por outro, que sirvam para conscientizá-lo de que as alterações ambientais perversas que estão ocorrendo com grande frequência nos últimos anos, são decorrentes de condutas humanas exploratórias.

Os debates sobre a exploração ambiental não são recentes. Neste sentido, na realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano emergiu a Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo em junho de 1972, podendo ser considerada como uma das primeiras ações voltadas à proteção ambiental em nível global, elencando 26 princípios basilares do direito ambiental humano, reconhecendo-se a necessidade de uma proteção internacional do meio ambiente, elevando assim o tema à categoria de um bem público global.

Nesta perspectiva percebe-se que no atual momento em que vivemos, as questões ambientais estão cada vez mais inseridas nos debates que se fazem na sociedade, a qual está cada vez mais preocupada com as consequências da degradação ambiental no planeta. Além disso, os gestores públicos quando comprometidos com a cidadania e com o bem-estar social, também estão hoje, preocupados com os impactos causados ao meio ambiente e, desenvolvendo ações de preservação, proteção e conservação dos recursos naturais, na busca por melhores padrões de vida para a população.

O presente trabalho tem por objetivo, além de compreender os conceitos, analisar os instrumentos de proteção ambiental que os municípios podem e devem exercer através do seu poder de polícia administrativa, o qual está amparado na Constituição Federal de 1988, bem como as normas jurídicas existentes em nosso país para reprimir as condutas lesivas ao meio ambiente, de forma que os municípios possam agir dentro da legalidade por haver respaldo no ordenamento jurídico brasileiro do direito ambiental.

## **2 O DIREITO AMBIENTAL NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

A proteção do meio ambiente por uma área específica do Direito é recente, como é recente sua relação com os direitos fundamentais. Nesse contexto, é importante tecer considerações acerca da finalidade do Direito Ambiental. Pois, esta constitui-se no dever de impedir que o dano ao meio ambiente se concretize, mesmo porque, no art. 225 da Constituição



da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) estabelece, como obrigação do Poder Público e da coletividade, a proteção e a defesa do meio ambiente, preservando-o para as presentes e futuras gerações, garantindo a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, que possui, deste modo, natureza jurídica de bem difuso, o qual prevalece sobre o individual.

No ordenamento jurídico a concretização dessa diretriz constitucional é uma competência distribuída entre os entes políticos e regulamentada pela legislação infraconstitucional. É neste contexto de regulamentação que a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece princípios, objetivos e instrumentos para a implementação da preservação dos recursos naturais no país, além de instituir também o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e, afigurando-se como norma geral sobre proteção ambiental, regulamenta o art. 23, incisos VI e VII da Constituição de 1988, que trata sobre a competência administrativa em matéria ambiental dispõem que é de competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Matéria de proteção ambiental, portanto, é competência de todos os entes políticos, em especial dos Municípios, local onde vivem as pessoas.

O Município não poderia ser deixado de fora do SISNAMA, já que a própria Constituição Federal de 1988 demarca, no art. 30, o que compete exclusivamente aos municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- (...)
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Essa competência é novamente reforçada no art. 6º da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Mas qual a razão de se ter uma defesa constitucional do meio ambiente como se fosse um bem supremo? Qual a lógica dessa proteção? Não seria ela demasiada e não traria obstáculos desnecessários ao desenvolvimento do país com as diversas limitações à exploração agrícola, por exemplo? Não estaria ela dificultando o avanço da agricultura sobre áreas que hoje, pela proteção ambiental, podem ser consideradas improdutivas?



O direito ambiental, ciência dotada de autonomia científica, apesar de apresentar caráter interdisciplinar, obedece a princípios específicos. Nesse sentido, seus princípios caracterizadores têm como escopo fundamental orientar o desenvolvimento e a aplicação de políticas públicas que servem como instrumento fundamental de proteção ao meio ambiente e, conseqüentemente, à vida humana. Ou seja, os princípios, cuja função sistematizadora do ordenamento jurídico é evidente, exercem primazia formal e material sobre regras jurídicas, impondo padrões e limites à ordem jurídica vigente (SILVA, 2017). A política de proteção ao meio ambiente vem alicerçada em princípios constitucionais e infraconstitucionais como forma de uma eficaz atuação pública nesse âmbito.

A necessidade do equilíbrio entre “crescimento econômico”, “preservação ambiental” e “equidade social” está expressa na Constituição Federal de 1988. Destaca-se que em seu art. 170 estão enumerados os fundamentos e princípios da ordem econômica. Aqui se tem a resposta para os questionamentos acima feitos sobre as limitações impostas ao avanço desenfreado da agricultura exploratória do meio ambiente, já que o *caput* do art. 225 da Constituição Federal prevê o princípio do desenvolvimento sustentável.

De acordo, com Paulo Affonso Leme Machado (2010, p. 314),

[...] até o advento do conceito de desenvolvimento sustentável, o planejamento econômico, mesmo quando observava uma vertente ambiental, circunscrevia-se a planejar o cronograma (curto, médio e longo prazo) com olhos na geração presente, isto é, na geração que imediatamente iria usufruir o desenvolvimento planejado. Então. Para que as gerações futuras possam encontrar recursos ambientais utilizáveis, que não tenham sido esgotados, corrompidos ou poluídos pelas gerações presentes, novos mecanismos de controle ambiental foram concebidos e estão sendo introduzidos nas legislações.

Então, o direito a um meio ambiente equilibrado está intimamente ligado ao direito fundamental à vida e à proteção da dignidade da vida humana, garantindo condições adequadas de qualidade de vida.

Segundo recente decisão do Superior Tribunal de Justiça, por se tratar de um direito fundamental, inerente à vida, a qualidade do meio ambiente é essencial e deve, inclusive, ser protegido pelo manto da imprescritibilidade:

[...] O dano ambiental refere-se àquele que oferece grande risco a toda humanidade e à coletividade, que é a titular do bem ambiental que constitui direito difuso. Destacou a Min. Relatora que a reparação civil do dano ambiental assumiu grande amplitude no Brasil, com profundas implicações, na espécie, de responsabilidade do degradador do meio ambiente, inclusive imputando-lhe responsabilidade objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano. O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, também está protegido pelo manto da



imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de estar expresso ou não em texto legal. No conflito entre estabelecer um prazo prescricional em favor do causador do dano ambiental, a fim de lhe atribuir segurança jurídica e estabilidade com natureza eminentemente privada, e tutelar de forma mais benéfica bem jurídico coletivo, indisponível, fundamental, que antecede todos os demais direitos – pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer – o último prevalece, por óbvio, concluindo pela imprescritibilidade do direito à reparação do dano ambiental. Mesmo que o pedido seja genérico, havendo elementos suficientes nos autos, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação. (BRASIL, 2009).

Portanto, o reconhecimento do meio ambiente saudável como direito fundamental da pessoa humana está diretamente ligado, para grande parte da doutrina, ao princípio do mínimo existencial ecológico, que apregoa condições mínimas de preservação dos recursos naturais para a sobrevivência de todas as espécies vivas do planeta (SILVA, 2017).

Outro princípio, o do ambiente ecologicamente equilibrado, na esteira da ampliação da qualidade de vida, comparece à condição de direito fundamental da pessoa humana, cuja previsão constitucional vem regulamentada nos arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938/1981. Tal regulamentação, ao estabelecer a Política Nacional de Meio Ambiente, prevê em seu art. 14, §1º, que a responsabilidade civil pelos danos gerados ao meio ambiente é objetiva, bastando, para que haja eventual obrigação de reparar, a existência das condições imprescindíveis à responsabilização civil, ou seja, desde que haja um dano e umnexo causal. Nesse contexto, a competência legislativa estatual na matéria também é desempenhada: em se constatando a existência de um dano ambiental, portanto, o proprietário virá a ser responsabilizado mediante sanções administrativas, em consonância com o disposto na Lei Estadual nº 11.520, de 03 de agosto de 2000, o qual prevê que “[...] aquele que direta ou indiretamente causar dano ao meio ambiente será responsabilizado administrativamente, independente de culpa ou dolo, sem prejuízo das demais sanções cíveis e criminais”.

De todo esse apanhado que aqui se traz verifica-se que não se pode deixar de compreender a defesa do meio ambiente como um meio necessário para a concretização dos princípios fundamentais da República que estão previstos no art. 1º da Constituição Federal: a cidadania e a dignidade da pessoa humana (BERWIG, 2016). O ser humano somente tem a perspectiva de uma vida saudável se lhe for garantido o acesso a um ambiente não poluído. A concretização destes preceitos depende da atuação estatal, em muitos casos, no âmbito local. Esse aspecto da atuação abordamos no tópico seguinte.



### 3 A CONCRETIZAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL MUNICIPAL

Delineado o quadro das competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em desenvolverem políticas públicas destinadas a reprimir as condutas lesivas ao meio ambiente e dos princípios norteadores da proteção ambiental, verifica-se o estabelecimento de penalidades dispostas em lei para reprimir e reparar danos provocados. Prevista no art. 23 da Constituição Federal de 1988 a competência administrativa, cada ente deverá desenvolver um sistema de fiscalização que garanta o não cometimento de condutas lesivas ao meio ambiente, sob pena de responsabilidade solidária com o infrator, na reparação dos danos causados.

No exercício das competências municipais, o município dispõe, conforme o previsto no art. 23 da CF/1988 que inclui entre as matérias de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios vários itens relativos à proteção ambiental, merecendo destaque:

- III - proteger bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens notáveis e os sítios arqueológicos;
- [...]
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.

Tais competências são de natureza administrativa e impõem aos governos, nos três níveis, o encargo de exercer o poder de polícia administrativa nessas matérias. Segundo Édis Milaré (1999) o princípio básico da Administração Pública é o da legalidade, exercendo-se o poder de polícia na conformidade da lei, não cabendo à administração policial o cidadão a não ser para dar execução à lei. Nessa matéria, segundo o autor, o município exerce competência administrativa em comum com a União e o estado e tem competência legislativa suplementar. Suas normas, conseqüentemente, devem conformar-se com as da União e do estado, não podendo ignorá-las ou dispor contrariamente a elas. Sua ação administrativa também não afasta a dos estados e da União.

No que tange à competência dos municípios, Sirvinskas (2012, p. 193) observa que:

Não há dúvidas de que a competência dos Municípios em matéria ambiental faz-se necessária, especialmente por se tratar de seu peculiar interesse, não podendo ficar à mercê das normas estaduais e federais. Restringe-se, ainda, que os Municípios poderão restringir as normas estaduais e federais, tornando-as mais protetivas.

Os municípios, portanto, têm legitimidade para legislar sobre assuntos de interesse local e, também, suplementar legislações estaduais e federais, quando necessário e couber.



A competência municipal cria instrumentos legais de implementação de legislação ideais e necessários para a gestão ambiental em âmbito local. O Plano Diretor e as leis de uso do solo são um excelente instrumento para efetivar a proteção ambiental na esfera municipal de forma articulada e coordenada com as demais matérias de interesse local. Além disso, o município pode legislar sobre meio ambiente e instituir secretarias, órgãos municipais ou conselhos de meio ambiente para deliberar sobre assuntos de interesse local.

Mas é necessário ressaltar que os órgãos municipais têm autonomia restrita, de forma que devem observar a legislação, seguindo o princípio da legalidade, bem como, atendendo à legislação federal. No que se refere ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, sua atuação tem limitação nas normas emanadas do Conselho Nacional. O Conselho Nacional do Meio Ambiente, no exercício de sua competência de estabelecer normas técnicas e administrativas para a execução das regras gerais e abstratas contidas na Lei 6.938/1981, editou a Resolução Conama 237/97, reordenando o licenciamento ambiental em todo o território nacional, dando ênfase ao município como ente federativo e atribuindo-lhe funções específicas na gestão do meio ambiente, em particular no que se refere aos interesses locais.

Contudo, há uma diferença apreciável que marca o sistema municipal: o município está muito próximo da comunidade e gera, diretamente, muitos de seus interesses. Não tem a amplitude e o descortino do Sisnama e do Sistema Estadual, porém, é marcado por um sentido forte da realidade local. Esse sentido, que favorece a objetividade na gestão ambiental, pode ser uma valiosa contribuição do município para o estado e a União.

Falar em proteção ao meio ambiente, como também em licenciamento ambiental, é falar em poder de polícia. O município organiza sua estrutura através de órgãos e, para efetivar suas atribuições, nomeia servidores públicos. Dependendo da complexidade da estrutura administrativa, a Administração Pública poderá ter um ou vários agentes para o desempenho das funções ambientais.

Dentro dessas competências, o agente que for designado para a função de fiscal ambiental municipal tem a atribuição exclusiva de formalizar a lavratura do auto de infração ambiental, seguindo sempre os princípios constitucionais e socioambientais, além do que, deverá agir sempre de forma equilibrada e dentro da razão. O exercício dessa competência concretiza, no âmbito local, a responsabilidade pelos danos ambientais prevista no art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988, e regulamentada pela Lei nº 9.605/1998, em seus arts. 70 a 76.



Segundo Édis Milaré (2011, p. 684), as responsabilidades na seara administrativa e penal caracterizam-se como “instrumentos de repressão às condutas e às atividades consideradas lesivas ao meio ambiente”. Além disso, as ações preventivas em matéria de tutela ambiental consistem no fato de que a incidência das responsabilidades administrativa e penal “não dependem da configuração de um prejuízo”, de modo que se deve coibir as condutas que apresentem mera potencialidade de dano ou mesmo de risco de agressão aos recursos naturais.

Assim, o poder de polícia administrativa é exercido por servidores investidos no cargo de fiscal ambiental, ou fiscal geral com as respectivas atribuições inerentes ao cargo, os quais devem adotar medidas preventivas ao meio ambiente por meio do controle das atividades desenvolvidas pelo particular ou ente público e, também, repreensivas, ou seja, quando o dano já tiver sido causado, adotando as providências legais para dar início ao processo administrativo para a penalização do infrator. Essas providências tomadas na esfera administrativa, portanto, darão subsídio ao Ministério Público para que possa responsabilizar o infrator nas esferas civil e/ou penal.

Conforme pode ser percebido, as instâncias de fiscalização se realizam, em sua maioria, pelos órgãos locais, ou seja, os mais próximos dos cidadãos. Quando verificadas irregularidades, o órgão local pode solicitar auxílio ou encaminhar diligências aos órgãos de níveis superiores, conforme a complexidade da situação. Cada um desses órgãos possui o poder de polícia ambiental (SIRVINSKAS, 2005).

O poder de polícia administrativa ambiental é exercido mais comumente por meio de ações fiscalizadoras, uma vez que a tutela administrativa do ambiente contempla medidas corretivas e inspectivas, entre outras. Malgrado isso, dentre os atos de polícia em meio ambiente, o licenciamento ocupa lugar de relevo, uma vez que as licenças são requeridas como condicionantes para a prática de atos que, não observadas as respectivas cláusulas, podem gerar ilícitos ou efeitos imputáveis (MILARÉ, 2011, p. 1133).

Neste sentido, coloca-se, ainda, que:

No artigo 23, a CF faz uma lista de atividades que devem merecer a atenção do Poder Público. O modo como cada entidade vai efetivamente atuar em cada matéria dependerá da organização administrativa de cada órgão público federal, estadual e municipal (MACHADO, 2005, p. 107).

Os deveres dos órgãos públicos, em relação ao meio ambiente, encontram-se elencados no artigo 225 da CF/88. Dentre esses deveres, alguns estão relacionados ao poder de fiscalização e de proibir atividades que sejam consideradas nocivas ao meio ambiente, como bem coloca os incisos IV e V, além do § 3º do referido artigo.



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; [...]

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

Existe, portanto, a responsabilidade de coibir práticas nocivas e, ao mesmo tempo, de fiscalizar e aplicar as penalidades necessárias e cabíveis de acordo com as competências de cada órgão. Neste sentido, existem algumas dificuldades enfrentadas pelo Poder Público, pois:

O Brasil, apesar de possuir uma das melhores legislações ambientais do mundo, não conta com um corpo técnico e uma equipe especializada suficientes para a inspeção, prevenção e punição aos crimes ambientais. Cabe ao Estado brasileiro dar as condições necessárias para que este trabalho aconteça de forma eficiente (FONSECA; BRAGA, 2010, p. 42).

Sem um efetivo técnico suficiente para a realização de ações fiscalizatórias, torna-se cada vez mais difícil coibir ações que possam resultar em prejuízo ao meio ambiente. Apesar de a legislação prever uma série de sanções, estas muitas vezes não são aplicadas porque sequer os problemas são identificados, por falta de uma fiscalização constante e eficiente.

#### **4 A TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE, O PROCESSO ADMINISTRATIVO E A GARANTIA DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Para fazer a síntese de nossa reflexão é importante e necessário lembrar que o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado é, por força constitucional, um direito de cidadania. Por outro lado, como mencionado acima, trata-se de encargo posto na tutela dos entes estatais, os quais para concretizá-lo, sem o uso da arbitrariedade, dispõem do instrumento denominado processo administrativo.

Para a concretização da tutela ambiental no âmbito local o município dispõe, portanto, do processo administrativo como instrumento que permite a responsabilização dos infratores ambientais sem que tal repreensão signifique o desrespeito dos direitos fundamentais, já que o processo administrativo termina possibilitando o exercício do contraditório e da ampla defesa por aquele que a ele responde. Como consequência, pode ocorrer a responsabilidade administrativa, a qual refere-se aos efeitos jurídicos a que se sujeita o autor de um dano ambiental perante a Administração Pública.



Desta forma, temos como principais normas que disciplinam as infrações e sanções administrativas, dispostas no Decreto Federal nº 6.514/2008, o qual dispõe sobre as infrações e sanções ambientais e o processo administrativo ambiental federal que regulamenta a Lei Federal nº 9.605/1998, a Lei dos Crimes Ambientais, em seus arts. 70 a 76, e no Código Estadual de Meio Ambiente, Lei Estadual nº 11.520/2000.

A inobservância de qualquer norma legal ou regulamentar relativa ao meio ambiente, de âmbito federal, estadual ou municipal, bem como das exigências técnicas feitas pela autoridade competente ou restrições constantes nas licenças ambientais, por si só constituem infrações administrativas. Na esfera administrativa, a infração é caracterizada não só pela ocorrência de um dano, mas também, pela inobservância das regras jurídicas, e de que podem ou não resultar em consequências danosas ao meio ambiente.

Assim, sendo respeitados os limites e princípios estabelecidos na legislação federal, os Estados e os Municípios podem definir infrações administrativas e suas respectivas sanções, porém não podem definir crimes e penas, cuja competência legislativa é exclusiva da União, conforme previsto no art. 22, I, da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, denominada Lei de Crimes Ambientais, estabelece as infrações administrativas no Capítulo VI, e define no *caput* do artigo 70 que “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.”

Durante a fiscalização, sendo constatada uma infração, o agente administrativo deve exarar auto de infração ambiental e proceder a instauração de um processo administrativo, a fim de averiguar quanto à responsabilidade do infrator, e aplicar a devida sanção administrativa e observado o princípio do devido processo legal e o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Pode ocorrer também, de o particular que tiver conhecimento de alguma infração, apresentar o fato às autoridades competentes, podendo estas ser corresponsabilizadas acaso venham se omitir de tomar as medidas cabíveis de forma imediata.

Mediante o processo administrativo a Administração Pública verifica a autoria e responsabilidade do infrator ambiental, devendo ser observados os princípios constitucionais quanto ao direito de ampla defesa e ao contraditório, e demais princípios legais, tais como legalidade, moralidade, impessoalidade, dentre outros, e respeitando os prazos processuais pertinentes, sendo que somente após o cumprimento desses preceitos legais a sanção é efetivamente aplicada.



No entanto, com o intuito de suspender o exercício de atividades consideradas danosas ao ecossistema e garantir a efetividade do processo administrativo, a autoridade fiscalizadora na atuação do poder de polícia, deverá adotar medidas administrativas acautelatórias, conforme previsto no artigo 101 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, nos seguintes termos:

Art. 101. Constatada a infração ambiental, o agente autuante, no uso do seu poder de polícia, poderá adotar as seguintes medidas administrativas:

- I - apreensão;
- II - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;
- III - suspensão de venda ou fabricação de produto;
- IV - suspensão parcial ou total de atividades;
- V - destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração; e
- VI - demolição.

Tais medidas administrativas não são consideradas sanções, visto que se efetivam através de auto de infração, sem que tenha ocorrido o andamento de processo administrativo, pois visam primordialmente a prevenção dos atos lesivos e a garantia da efetividade do processo administrativo.

As sanções administrativas, segundo disposto no art. 3º do Decreto Federal nº 6.514/2008 e no art. 72 da Lei Federal nº 9.605/1998, são as seguintes:

- I - advertência;
- II - multa simples;
- III - multa diária;
- IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da biodiversidade, inclusive fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;
- IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;
- V - destruição ou inutilização do produto;
- VI - suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;
- VIII - demolição de obra;
- IX - suspensão parcial ou total das atividades; e
- X - restritiva de direitos.

No entanto, o art. 72 da Lei Federal nº 9.605/1998, nomina todas as penalidades acima transcritas como “sanções”, porém, o Decreto Federal nº 6.514/2008, com melhor técnica legislativa, denomina as figuras previstas nos incisos IV a IX, de medidas administrativas (art. 101, *caput*, do Decreto) por sua natureza mais acautelatória do que sancionatória.

Dentre estas sanções, deverá ser analisada a responsabilidade com culpa somente para a aplicação de multa simples, sendo que no caso de aplicabilidade das demais sanções dispostas, o preceito a ser observado é referente a responsabilidade objetiva, ou seja, sem culpa, sendo



dispensável a análise do dolo, negligência, imprudência e imperícia do infrator (MACHADO, 2005, p. 307).

A advertência será aplicada por meio de auto de infração, ao caso concreto a infrações de menor potencial, na hipótese de o infrigente não reparar os danos ambientais ou irregularidades verificadas devido a inobservância de preceitos legais, não excluindo a possibilidade de aplicação de demais sanções. Importante observar que tal sanção não poderá ser imposta caso o transgressor tenha sido advertido no período de três anos após o julgamento de outra pena cominada ou advertência aplicada.

A sanção administrativa mais recorrente é a multa simples, sendo que para a sua aplicabilidade o agente fiscalizador deverá analisar os antecedentes do infrator e a responsabilidade com culpa do mesmo. É comumente imposta após a advertência do transgressor, quando este por dolo ou culpa, deixar de reparar o dano autuado, no prazo legal. No entanto pode também ser aplicada sem que tenha ocorrido advertência anterior. O valor cominado varia entre cinquenta reais e cinquenta milhões de reais, podendo ser periodicamente corrigido, conforme disposição legal (MILARÉ, 2011, p. 1166-1167).

Se após a aplicação da sanção de multa simples ocorrer a continuidade da infração ambiental, deverá ser imposta multa diária, a qual é cominada ao infrator ambiental com a finalidade de que o mesmo regularize a sua situação e cumpra a obrigação devida. Nesse sentido importante destacar que, conforme explica Milaré (2011, p.1 168):

No silêncio da Lei e de seu Regulamento, cabe à autoridade ambiental caracterizar o que seja infração continuada. Por certo, não é a infração repetida diversas vezes, mas aquela cujos efeitos se protraem no tempo. Geralmente, tal se dá, em decorrência de funcionamento de um estabelecimento, atividade, obra ou serviço sem a licença ou anuência ambientais exigíveis, ou quando não providos de meios adequados para evitar a emissão de poluentes.

Cabe ainda esclarecer que estas medidas serão adotadas antes da efetivação do auto de infração, sendo que se tal não for confirmado após a apreciação da autoridade ambiental julgadora, o proprietário deve ser ressarcido, nos termos legais.

A Administração Pública poderá aplicar a sanção de suspensão parcial ou total de atividades, quando verificado que estas são nocivas à saúde e ao meio ambiente, ou ainda na hipótese de a aplicação da penalidade de multas não bastar para o infrigente legalizar a sua situação e as atividades continuarem irregulares.



Poderá ainda, a autoridade competente com atributo de poder de polícia administrativa, aplicar a infrações ambientais sanções restritivas de direitos. Tais sanções estão previstas no § 8º do artigo 72 da Lei nº 9.605/1998, o qual dispõe que:

§ 8º As sanções restritivas de direito são:

I - suspensão de registro, licença ou autorização;

II - cancelamento de registro, licença ou autorização;

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Conforme demonstrado, dentre as possíveis manifestações da prerrogativa de poder de polícia administrativa ambiental destaca-se a aplicabilidade de sanções administrativas, visto que por meio destas o Poder Público penaliza os infratores que cometem atos infracionais.

Nesse contexto, pode-se verificar que a apuração da responsabilidade administrativa do infrator ambiental, é disposta como importante mecanismo para repreender atividades e condutas que causem danos ambientais, visando reparar e prevenir os danos provenientes de tais atos.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (2006), para toda infração administrativa há uma sanção correspondente, pois são temas indissolúvelmente ligados, uma vez que não há infração sem a existência de uma sanção que lhe corresponda. Porém, tais sanções devem estar previstas no ordenamento que disponha sobre infrações administrativas e o processo administrativo, ou bem como em legislações esparsas.

No âmbito infraconstitucional, dispendo sobre normas e princípios destinados à proteção e à preservação do meio ambiente, inclusive, estabelecendo competências para fiscalização e penalização de condutas violadoras ao sistema ambiental, existem atos normativos (portarias, resoluções, instruções normativas, etc.) editados pelos órgãos públicos federais e estaduais dispendo sobre o procedimento para o licenciamento e fiscalização de atividades ambientais.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A preocupação com o meio ambiente ingressou na ordem do dia com a crescente conscientização da população, havendo muitas ações e trabalhos no sentido de melhorar a qualidade de vida global. Especificamente, em termos de municípios ainda temos pouquíssima legislação e ações de proteção ambiental, apesar da sua importância. Esta insuficiência de



proteção ambiental deve ser resolvida principalmente pelos municípios que devem dar atenção também ao meio ambiente, o que além de ser uma obrigação é o que a sociedade espera.

Presenciamos na sociedade o crescimento na demanda por recursos naturais diretamente relacionados ao desenvolvimento econômico. A administração pública deve criar ferramentas de ação e limite ao dano ambiental, de forma a reparar o dano causado, mas, principalmente como mecanismo hábil a evitar a ocorrência desse dano.

A promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado está prevista na Constituição Federal do Brasil e diz respeito à concretização dos seus princípios fundamentais, entre os quais está a dignidade da pessoa humana e a cidadania. Constitui obrigação do Ente Público realizar medidas capazes de impedir, evitar, ou ao menos, reduzir a consumação de danos ao meio ambiente.

Assim sendo, sempre que o meio ambiente for depredado deve ser apurada a responsabilidade pela infração cometida, para que possa ser aplicada a devida penalidade ao infrator, visando a reparação ecológica.

Importante salientar que, para a apuração da responsabilidade pelo ato infracional e a aplicabilidade da respectiva sanção administrativa, deverá ser instaurado um processo administrativo, a fim de possibilitar ao acusado o direito à ampla defesa e ao contraditório, respeitando assim os princípios constitucionais referentes ao direito ao devido processo legal.

A realização de estudos questionando a gestão ambiental e a responsabilidade administrativa é de fundamental importância para o Direito Ambiental, bem como aos direitos humanos. O meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser garantido a cada um dos indivíduos, pois é um direito fundamental, capaz de promover qualidade de vida não apenas para este indivíduo, mas também, das gerações presentes e futuras em prol do desenvolvimento sustentável.

A responsabilidade administrativa na esfera ambiental, portanto, é uma importante arma nessa busca pela sustentabilidade, que por sua vez, demanda a conscientização de todos, poder público, sociedade, consumidor, empresário e também se apoia nas normas que tratam da reparação do dano ambiental, como subsídio coibidor do evento danoso. A jurisprudência caminha para esse sentido, determinando a reparação do dano ambiental de forma a voltar o *status quo ante*, mas também levando em consideração o caráter preventivo e punitivo dessa reparação. Isso porque, a reparação serve também como exemplo, para que o poluidor e todos



aqueles que tomem conhecimento da aplicação da responsabilização ambiental temam uma condenação.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- BERWIG, Aldemir. Cidadania e Direitos Humanos como fundamento do Direito Administrativo. In: ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; NIELSSON, Joice Graciele; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi (orgs.). **Debatendo o Direito**. Bento Gonçalves, RS: Associação Refletindo o Direito, 2016. p. 13-25.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 ago 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=320>>. Acesso em: 18 set 2018.
- \_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial 1.120.117-AC**. Relatora Ministra Eliana Calmon, julgado em 10/11/2009. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 07 set. 2018.
- FONSECA, Valter Machado da; BRAGA, Sandra Rodrigues. **Entre o ambiente e as ciências humanas**. São Paulo: Biblioteca 24x7, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- MILARÉ, Édis. **Sistema municipal do meio ambiente – SISMUMA**: instrumentos legais e econômicos. Revista de direito ambiental nº 14, abril/julho de 1999.
- SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de direito ambiental**. 7ª. Ed. Ver., atual. E ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.