

Dano ao ambiente e atuação administrativa do Poder Público mediante poder de polícia

Paulo Roberto Fernandes de Andrade¹

Sumário: 1. Introdução: meio ambiente e dano – 2. Dano ao ambiente e atuação administrativa do Poder Público – 3. Poder de polícia administrativa – 4. Poder de polícia administrativa e sua concepção como instrumento efetivador da tutela e da preservação ambiental – 5. Conclusão – 6. Referências bibliográficas.

1. Introdução: meio ambiente e dano

O meio ambiente tem sido a grande preocupação de todas as comunidades do nosso planeta nas últimas décadas, seja pelas mudanças provocadas pela ação ou intervenção humana na natureza, seja pela resposta que a natureza dá a essas ações. Constitui-se em bem jurídico que merece grande destaque e nenhum outro interesse tem maior difusidade, sendo pertencente a todos e a ninguém em particular. Sua proteção a todos aproveita. Sua degradação a todos prejudica.

Está conceituado no artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem

1 Procurador do Estado em atuação na Seccional Imobiliária Ambiental da Procuradoria Regional de Santos da PGE/SP (PR-2), bacharel pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP), especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (ESPG) e especializando em Direito Ambiental pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (ESPG).

física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.²

Trata-se de um *conceito jurídico indeterminado*, assim colocado de forma proposital pelo legislador com vistas a criar um espaço positivo de incidência da norma³. Ou seja, se houvesse uma definição precisa de meio ambiente, diversas situações, que normalmente seriam subsumidas na órbita de seu conceito atual, poderiam deixar de sê-lo pela eventual criação de um espaço negativo próprio de qualquer definição.

Édis Milaré ensina que o “meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra”.⁴

Ressalte-se que o conceito legal de meio ambiente, supramencionado, é restrito ao meio ambiente natural, sendo, portanto, inadequado, não abrangendo, de maneira ampla, todos os bens jurídicos protegidos. Conforme a lição de José Afonso da Silva⁵, o conceito de meio ambiente deve ser globalizante, “abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico”.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, dispõe que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e um direito de todos os cidadãos, das gerações presentes e futuras, estando o Poder Público e a coletividade obrigados a preservá-lo e a defendê-lo. Saliente-se que foi a primeira Constituição a tratar deliberadamente da questão ambiental, passando o meio ambiente a ser tido como um bem tutelado jurídica-

2 Referida lei ainda considera o meio ambiente como “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (artigo 2º, inciso I).

3 Nesse sentido, FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 70.

4 *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 112.

5 *Direito Ambiental Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 20. Para o mestre, o “meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

mente, trazendo mecanismos para sua proteção e controle, e sendo tratada por alguns como “Constituição Verde”.⁶⁻⁷⁻⁸

O conceito de meio ambiente supera a concepção de que é um mero bem público, e o dever de defendê-lo e preservá-lo não é apenas do Estado (Poder Público em geral), mas também de toda a sociedade.

- 6 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.
- 7 A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar do meio ambiente. Anteriormente à sua promulgação, o tema estava abordado somente de forma indireta, mencionado em normas hierarquicamente inferiores. “A Constituição do Império, de 1824, não fez qualquer referência à matéria, apenas cuidando da proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão (art. 179, n. XXIV). Sem embargo, a medida já traduzia certo avanço no contexto da época. O Texto Republicano de 1891 atribuía competência legislativa à União para legislar sobre as suas minas e terras (art. 34, n. 29). A Constituição de 1934 dispensou proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural (arts. 10, III, e 148); conferiu à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 5º, XIX, j). A Carta de 1937 também se preocupou com a proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como das paisagens e locais especialmente dotados pela natureza (art. 134); incluiu entre as matérias de competência da União legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 16, XIV); cuidou ainda da competência legislativa sobre subsolo, águas e florestas no art. 18, *a* e *e*, onde igualmente tratou da proteção das plantas e rebanhos contra moléstias e agentes nocivos. A Constituição de 1946, além de manter a defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 175), conservou como competência da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, das riquezas do subsolo, das águas, florestal, caça e pesca. A Constituição de 1967 insistiu na necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 172, parágrafo único); disse ser atribuição da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas (art. 8º, XVII, h). A Carta de 1969, emenda outorgada pela Junta Militar à Constituição de 1967, cuidou também da defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 180, parágrafo único). No tocante à divisão de competência, manteve as disposições da Constituição emendada. Em seu art. 172, disse que ‘a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades’ e que o ‘mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílio do Governo’. Cabe observar a introdução, aqui, do vocábulo *ecológico* em textos legais”. (MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. pp. 151-152).
- 8 “As Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 nada traziam especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural. Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre águas, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca. A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o *meio ambiente*, inserido no título da ‘Ordem Social’ (Capítulo VI do Título VIII). Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional”. (SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 46).

O meio ambiente oferece aos seres vivos as condições essenciais para a sua sobrevivência e evolução. Tais condições, por sua vez, influem sobre a saúde humana, podendo causar graves consequências à qualidade de vida e ao desenvolvimento dos indivíduos.

Para Sálvio de Figueiredo Teixeira⁹, “a degradação ambiental coloca em risco direto a vida e a saúde das pessoas, individual e coletivamente consideradas, bem como a própria perpetuação da espécie humana”.

Daí a importância de termos um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A palavra “dano” provém da expressão latina *damnum iniuria datum*, que significa causar prejuízo à coisa alheia, e teve fundamento na *Lei Aquilia*, promulgada pelos romanos em 286 a.C., regulando a responsabilidade civil.

Pode-se entender dano como uma lesão a determinado bem jurídico tutelado, um prejuízo injusto (uma alteração negativa da situação jurídica, material ou moral) causado a alguém por um terceiro, que se vê obrigado ao ressarcimento. A doutrina civilista tem entendido que só é ressarcível o dano que preencha aos requisitos da certeza, atualidade e subsistência.¹⁰

Especificamente quanto ao dano ambiental, se *meio ambiente* revela-se um conceito jurídico indeterminado e aberto, sujeito a ser preenchido casuisticamente, de acordo com a realidade concreta que se apresente ao intérprete, o mesmo ocorre com o conceito de *dano ambiental*, sendo que o legislador, ao colocar a expressão *dano ambiental*, sempre o vincula à poluição e à degradação.¹¹⁻¹²

9 O Meio Ambiente. *Revista Consulex*, ano IV, n. 46, p. 15, out. 2000.

10 Conforme ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 523.

11 A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, conceitua *degradação* da qualidade ambiental como a alteração adversa das características do meio ambiente (artigo 3º, inciso II); e *poluição* como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente, prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (artigo 3º, inciso III).

12 Motauri Ciochetti de Souza afirma que, num primeiro momento, os conceitos de *degradação*

Entretanto, se dano consiste no prejuízo, na lesão, na perda do valor de um determinado bem, e é causado por uma ação ou uma omissão específica, o dano ambiental pode ser entendido como o prejuízo ou lesão causado ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.¹³

Dano ambiental, para José Afonso da Silva, ou *dano ecológico*, como denomina, “é qualquer lesão ao meio ambiente, causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado. Esse conceito harmoniza-se com o disposto no art. 225, § 3º, da Constituição da República, segundo o qual *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*”.¹⁴

Édis Milaré conceitua *dano ambiental* como “a lesão dos recursos ambientais¹⁵, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida”.¹⁶

José Rubens Morato Leite, por sua vez, menciona a dupla face da danosidade ambiental, por se referir não apenas à lesão sobre o patrimônio ambiental, que é comum à coletividade, mas igualmente ao prejuízo a interesses individuais, pessoais.

Segundo esse autor, dano ambiental pode ser entendido como toda lesão “intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros,

da qualidade ambiental e *poluição* parecem confundir-se. No entanto, destaca que a diferença fundamental diz respeito à intervenção humana, asseverando que a *degradação* da qualidade ambiental pode decorrer de fatores naturais (exemplo: incêndio em florestal ocasionado pela queda de um raio) ou por força de intervenções humanas (exemplo: desmatamentos). A degradação da qualidade ambiental decorrente de intervenção humana recebe o nome de *poluição*, sendo, destarte, *poluição* a degradação da qualidade ambiental causada por atividade humana (*Interesses Difusos em Espécie*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 16).

13 Conforme GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 707.

14 *Direito Ambiental Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 302.

15 São recursos ambientais a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (Lei nº 6.938/1981, artigo 3º, inciso V).

16 *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 866.

tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem”.¹⁷

Isso significa que o dano ambiental, embora sempre recaia diretamente sobre o ambiente e os recursos e elementos que o compõem, em prejuízo da coletividade (dano ambiental coletivo, difuso), pode, em certos casos, refletir-se, material e moralmente, sobre o patrimônio, os interesses ou a saúde de uma determinada pessoa ou de um grupo de pessoas determinadas ou determináveis (dano ambiental individual).¹⁸⁻¹⁹

Oportuno ainda mencionar que, tratando-se de meio ambiente, “prevenir é melhor que remediar”.

Se esse velho adágio tem um razoável fundo de verdade, quando se trata de meio ambiente, ele é pura realidade. Até porque um ambiente degradado, por mais esforços que se faça em sua recuperação, nunca retorna ao equilíbrio original. Se o melhor que pode acontecer à saúde é não adoecer, em ecologia, o melhor que pode ocorrer quanto a um acidente ambiental é que ele não ocorra, pois, uma vez acontecido, os prejuízos serão certos e irreversíveis.

Destarte, a prevenção é a mais nobre das artes, ou, como num dito também secular: “o escudo é mais nobre que a espada”.

2. Dano ao ambiente e atuação administrativa do Poder Público

A proteção do meio ambiente diz respeito a toda a sociedade, porém o Poder Público tem papel relevante nessa empreitada, mesmo porque um dos principais princípios do Direito Ambiental é o da *obrigatoriedade da intervenção do Poder Público*, que passa a figurar não como

17 *Dano Ambiental: do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 108.

18 MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. pp. 868-870.

19 “A expressão ‘dano ambiental’ tem conteúdo ambivalente e, conforme o ordenamento jurídico em que se insere, a norma é utilizada para designar tanto as alterações nocivas como efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses” (STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 99).

proprietário dos bens e interesses ambientais, mas como um gerente, administrando-os e procurando atuar de modo eficaz.

Deve haver uma ação governamental eficiente 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.

Exerce o Poder Público, destarte, a *gestão ambiental* ou a *gestão de recursos ambientais*, visando a ordenar as atividades humanas para que estas causem o menor impacto possível sobre o meio; trata-se da administração do exercício de atividades econômicas e sociais de forma a utilizar de maneira racional os recursos naturais, incluindo fontes de energia, renováveis ou não. Fazem parte também do arcabouço de conhecimentos associados à gestão ambiental técnicas para a recuperação de áreas degradadas, técnicas de reflorestamento, métodos para a exploração sustentável de recursos naturais e o estudo de riscos e impactos ambientais para a avaliação de novos empreendimentos ou ampliação de atividades produtivas.

Impõe-se, entretanto, não apenas uma mera gestão ou administração, mas uma administração efetiva e eficaz, na tutela ambiental. As atividades a serem executadas nesse âmbito podem ser chamadas de *medidas administrativas de efetividade*, pois delas depende a produção dos efeitos jurídicos no que se refere às funções de proteção, prestação de serviços e fomento, a cargo da Administração Pública.²⁰

E quanto ao dano ambiental, decerto que deve ser reprimido e combatido, mas deve haver uma preocupação maior na prevenção. É a saúde do ser humano e a sobrevivência das espécies da fauna e da flora que indicam a necessidade de prevenir e evitar o dano, mesmo porque os danos causados ao ambiente encontram grande dificuldade de serem reparados.

20 Nesse sentido, GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. pp. 136-137, que analisa e distingue, nas páginas 395 a 397 de sua obra, as referidas funções de proteção, de prestação de serviços e de fomento, inserindo o poder de polícia nas funções protetivas.

Nas hipóteses de ocorrência do dano, configura-se a responsabilidade ambiental, sancionando o agente lesionador e almejando obrigá-lo à restauração, à recuperação, à regeneração, à compensação, ao ressarcimento ou à reparação do meio ambiente lesado.

Nesse aspecto, o § 3º das CF/1988 dispõe que 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.

Firmou a Carta Magna a tríplice responsabilidade do agente lesionador, prevendo a sanção penal, por conta da responsabilidade penal ou criminal, a sanção administrativa, em decorrência da denominada responsabilidade administrativa, e a sanção que didaticamente é conhecida como civil, em razão da responsabilidade vinculada à obrigação de reparar danos ao ambiente.

Nesses termos, resta claro que a danosidade ambiental tem repercussão jurídica tripla, já que o poluidor, por um mesmo ato, pode ser responsabilizado, alternativa ou cumulativamente, nas esferas penal, administrativa e civil.²¹

Interessa-nos, para os fins deste trabalho, as sanções administrativas, relacionadas com o poder de polícia ambiental, revestindo-se, nas hipóteses de iminência ou de ocorrência de danos, em penalidades impostas por órgãos vinculados direta ou indiretamente aos entes estatais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), nos limites de competências estabelecidas em lei.

3. Poder de polícia administrativa

Tratando-se de atuação administrativa do Poder Público, da obrigatoriedade de sua intervenção e da gestão de recursos ambientais, destaca-se neste aspecto o poder de polícia.

Hely Lopes Meirelles identifica que o Estado é dotado de *poderes políticos e poderes administrativos*.

21 Conforme MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 877.

Os *poderes políticos* efetivam-se de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade, difundindo-se por toda a Administração e apresentando-se como meios de atuação; são poderes imanentes e estruturais do Estado.

Os *poderes administrativos*, por sua vez, efetivam-se de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade, difundindo-se por toda a Administração e apresentando-se como meios de atuação; são poderes contingentes e instrumentais da Administração.

Dentre os *poderes administrativos*, figura, com especial destaque, o poder de polícia, que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades de bens que afetam ou possam afetar a coletividade.²²

O conceito legal de poder de polícia administrativa nos foi dado pelo artigo 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), que dispõe ser o poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.²³

22 *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. pp. 132-133. A lição de Hely Lopes Meirelles nos ilumina no sentido de que o Estado dispõe de poderes constitucionais na sua incumbência de prestar serviços públicos e de resguardar os interesses da comunidade. O poder de polícia, inserido no bojo dos poderes administrativos, seria um instrumento do Estado nas suas incumbências constitucionais. Dentre elas, a que nos interessa no presente trabalho, a incumbência constitucional de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservá-lo para as futuras gerações.

23 “A razão de o Código Tributário Nacional dar o conceito de poder de polícia decorre do fato de constituir o exercício desse poder um dos fatos geradores da *taxa* (cf. art. 145, II, da Constituição Federal e art. 77 do referido Código).” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 111.)

Conforme o parágrafo único deste dispositivo legal, 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.²⁴

O poder de polícia, assim, é o poder-dever que incumbe à Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade, do próprio Estado e do interesse público, cujo fundamento principiológico encontra-se na supremacia do interesse público sobre o interesse particular, colocando o interesse do Poder Público numa posição de prevalência, de predominância, sobre os interesses individuais.

Constitui-se em prerrogativa que legitima a intervenção pública na esfera jurídica do particular, sempre em defesa do interesse público e pautada nos princípios que regem os atos da Administração Pública.

Vigora na doutrina uma concepção tradicional de poder de polícia, considerado como um poder do Estado de limitar, regular e reprimir o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança e do bem-estar da coletividade, traduzindo-se tanto na possibilidade de elaboração de atos normativos que condicionem determinados comportamentos, como na própria atuação da Administração, seja de forma preventiva ou repressiva, impedindo determinadas condutas.

Em geral, o poder de polícia sempre foi tratado como decorrente de uma atuação negativa da Administração e não como a competência da Administração de estimular determinado comportamento dos administrados, de forma positiva, o que tem sido questionado modernamente.

A doutrina brasileira geralmente define poder de polícia como sen-

24 Verifica-se a existência de limites ao poder de polícia, ainda que haja discricionariedade (e não arbitrariedade), com os mesmos condicionamentos de todo ato administrativo, relacionados à competência, à forma, aos fins, aos motivos e ao objeto, devendo-se observar ainda a necessidade da medida a ser adotada, a proporcionalidade entre meios e fins, a legalidade e a eficácia.

do uma atuação da Administração essencialmente restritiva e com fundamento no interesse público. Com efeito, a respeito da concepção de poder de polícia, cabe transcrever a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] pode-se definir a polícia administrativa como *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 comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.*²⁵

É importante destacar que o mencionado jurista entende que o poder de polícia tem por fundamento a supremacia geral exercida pela Administração Pública sobre todos os particulares, de forma ampla, não se baseando em relações específicas mantidas com alguns, ocasião em que se verifica a supremacia especial.²⁶⁻²⁷

Celso Antônio Bandeira de Mello também entende que o poder de polícia limita-se, em essência, a impor abstenções aos particulares e a cingir sua livre iniciativa, com a finalidade de evitar uma consequência antissocial que dela poderia decorrer, não admitindo a possibilidade de que a Administração, por intermédio do poder de polícia, imponha ao particular um dever de agir ou fomenta algum comportamento específico.²⁸

25 *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 853.

26 *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. pp. 839-845.

27 Diogenes Gasparini igualmente adota tal posição, em sua obra: “Desse modo, não é ato de polícia administrativa o que impõe alguma restrição a servidor público (trabalhar de uniforme) ou a concessionário de serviço público (colocar determinados dizeres no ônibus), porque decorrentes de um *vínculo especial* (estatuto, contrato), embora restrinjam a liberdade de um e de outro e tenham sido estabelecidos pela Administração Pública. [...] Também não é poder de polícia, mas defesa do patrimônio público, os atos destinados a retirar invasores dos edifícios públicos e das áreas públicas, como são as praças, ruas, estradas, rodovias e vielas.” (*Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 128-129).

28 *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. pp. 847-849.

Consideram-se igualmente tradicionais e conhecidas as definições ou noções de José Cretella Júnior²⁹, Hely Lopes Meirelles³⁰, Diogo de Figueiredo Moreira Neto³¹, Diogenes Gasparini³², Maria Sylvia Zanella Di Pietro³³,

- 29 “Poder de polícia é a faculdade discricionária da Administração de, dentro da lei, limitar a liberdade individual em prol do interesse coletivo.” (*Do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 20).
- 30 “*Poder de polícia* é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o *poder de polícia* é o mecanismo de frenagem que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.” (*Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 134).
- 31 Diogo de Figueiredo Moreira Neto também trata o poder de polícia como um conjunto de atividades do Estado limitativas e condicionantes das liberdades individuais, estabelecendo, no entanto, uma diferenciação entre o *poder de polícia* como atividade do Estado enquanto legislador, uma vez que somente por força de lei é admitido limitar e condicionar liberdades e direitos, e a *função de polícia*, como a atividade estatal de aplicação da lei, na qualidade de administrador. Considerando esta diferenciação teórica entre o poder estatal propriamente dito e o exercício de uma *função de polícia*, o aludido autor define a função administrativa da seguinte maneira: “[...] denomina-se polícia a função administrativa que tem por objeto aplicar concreta, direta e imediatamente as limitações e os condicionamentos legais ao exercício de direitos fundamentais, compatibilizando-os com interesses públicos, também legalmente definidos, com a finalidade de possibilitar uma convivência ordeira e valiosa”. Ao examinar o conteúdo da *função administrativa*, Diogo de Figueiredo Moreira Neto também demonstra entender que ela se restringe a preceitos negativos, sejam absolutos, ao vedar determinadas formas de exercício de atividades individuais e do uso da propriedade privada, ou relativos (*com reserva de consentimento*), para os quais são vedadas, apenas em princípio, determinadas atividades, até que a Administração, após avaliação e manifestação expressa, consinta com seu exercício. (*Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. pp. 380-388).
- 32 “A par do conceito legal de polícia administrativa dado pelo art. 78 do Código Tributário Nacional, pode-se conceituar essa atribuição como sendo a que dispõe a Administração Pública para condicionar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e o exercício da liberdade dos administrados no interesse público ou social. [...] Destina-se a polícia administrativa a prevenir o surgimento (quando ainda não aconteceu) de atividades particulares nocivas aos interesses sociais ou públicos ou a obstar (paralisar, impedir) seu desenvolvimento. Estes os seus fins.” (*Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 128 e 130).
- 33 O conceito tradicional de poder de polícia também é adotado por Maria Sylvia Zanella di Pietro, que o insere em um contexto de tensão entre dois aspectos opostos: a autoridade da Administração Pública e a liberdade individual dos administrados, em decorrência do fato de que, por um lado, o cidadão anseia por exercer plenamente todos os seus direitos e, por outro, a Administração “tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia”. Assim, o caráter restritivo do poder de polícia administrativa é extraído também do conceito adotado pela mencionada autora: “[...] Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Deve-se frisar, ainda, que a autora também reconhece que o poder de polícia

José dos Santos Carvalho Filho³⁴, Carlos Ari Sundfeld³⁵ e de Toshio Mukai³⁶.

Percebe-se que na conceituação do Poder de Polícia não há maiores divergências, pois os doutrinadores são pacíficos em ressaltar a restrição de direitos individuais ante o bem-estar coletivo.

Destarte, em linhas gerais, o poder de polícia significa a limitação de direitos particulares por parte da Administração em favor do interesse coletivo.

Entretanto, não se pode olvidar que a noção de poder de polícia administrativa vem evoluindo através das práticas do Direito no decorrer da história, sob influência da transição do Estado liberal para o Estado de bem-estar social. Da polícia geral passou-se às polícias especiais, cuja atribuição peculiar é cuidar da elaboração e aplicação de normas que regula determinados negócios do Estado e interesses da comunidade.³⁷⁻³⁸

pode englobar a elaboração de atos normativos e ações materiais, sejam elas preventivas ou repressivas. (*Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. pp. 108-113).

34 Nos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, o poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um restrito. Leciona o referido autor que, em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais, sobrelevando nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação dos *ius novum*, e isto porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo. Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade. Conceitua então o poder de polícia como a “prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”. (*Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. pp. 82-83).

35 A atuação administrativa para limitar o direito à liberdade e à propriedade (ou, como mais precisão científica: de definir concretamente seus contornos) é estudada dentro da noção de poder de polícia.” (*Direito Administrativo Ordenador*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. p. 10).

36 Para Toshio Mukai, poder de polícia é uma faculdade, inerente à Administração Pública, para disciplinar e restringir as atividades, o uso e gozo de bens e de direitos, bem como as liberdades dos administrados, em benefício da coletividade. (*Direito Administrativo Sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 89).

37 Conforme MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 878.

38 As evoluções da concepção de Estado e seus reflexos no poder de polícia geraram críticas à denominação contemporaneamente utilizada no sentido de chamar de “poder de polícia” diversas atividades administrativas distintas exercidas pelo Poder Público, trocando-o pelas expressões “limitações administrativas à liberdade e à propriedade” ou “polícia

Passou-se a reconhecer no conceito, de modo inconfundível e próprio, a necessidade de conformação da liberdade e do exercício dos direitos individuais, nos limites previstos em lei, viabilizando a vida em sociedade e mantendo o convívio social baseado no bem comum.³⁹

Porém, verifica-se estar superada a mera visão de um poder de polícia vinculado ao exercício arbitrário e marcadamente negativo do Estado, evoluindo-se para a ideia de um conjunto de ações não somente restritivas, limitadoras, preventivas, fiscalizadoras e regulamentadoras, mas também incentivadoras e implementadoras de atividades, com vista à realização do bem-estar individual ou coletivo.

administrativa”. Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 837) enfatiza que a expressão “poder de polícia” é equívoca e manifestamente infeliz: equívoca porque engloba em si atuações públicas absolutamente distintas, submetidas a regimes de inconciliável diversidade, tais como edição de leis e execução de atos administrativos; e infeliz porquanto levaria a crer que o Estado possui poderes relacionados a uma época pretérita, a do “Estado de Polícia”, absolutamente incompatíveis com o atual “Estado de Direito”. Outro crítico da expressão é Carlos Ari Sundfeld (*Direito Administrativo Ordenador*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 10-16), entendendo que “poder de polícia” traz em si uma ideia de autoritarismo, um timbre autoritário, e, ademais, porta uma carga negativa à palavra, incompatível com o incremento das atividades da Administração, resultante do Estado Social de Direito. Para Sundfeld, a ideia de poder de polícia foi cunhada para um Estado mínimo, desinteressado em interferir na economia, voltado sobretudo à imposição de limites negativos à liberdade e à propriedade, daí sendo uma imposição ao particular do dever de abstenção, de não fazer. Modernamente, continua o mestre, “a interferência estatal se intensificou e mudou de qualidade, e o Estado Social impõe projetos a serem implantados coletivamente: o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades, a proteção do meio ambiente, a preservação do patrimônio histórico”. Por fim, indaga: “Diante de um poder de polícia com o perfil apontado, onde enquadrar as novas ações governamentais como a voltada a obter o cumprimento da função social da propriedade, traduzida na exigência de seu adequado aproveitamento, não na mera observância de barreiras negativas?”. No entanto, Odete Medauar (*Poder de Polícia. Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 12, n. 12, p. 814-819, dez. 1996) é defensora da manutenção do termo “poder de polícia”, afirmando que a preocupação dos autores que sustentam a tese de que a noção de poder de polícia se diluiu, perdendo seu sentido, parece estar baseada no temor da implantação de um poder de polícia de conteúdo e limites indeterminados, fundados em certo dever geral de respeito à ordem que acaba por permitir arbitrariedades e totalitarismo. Inobstante, continua a mestre, no estágio em que se encontra o Estado de Direito, solidamente fixado e fundamentado na lei como norteadora dos atos administrativos, com ênfase aos direitos individuais, não parece justificável tal preocupação. Para ela, não parece adequado alterar o título de noções jurídicas consolidadas, mesmo que seu conteúdo sofra evolução, e a mudança dificulta a pesquisa nas obras, dificulta a pesquisa jurisprudencial e impede a percepção clara da linha evolutiva da figura.

39 Conforme MEDUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 366.

Ou seja, não somente na restrição ou na limitação do exercício de direitos se compreende a noção de polícia ou de poder de polícia, em uma abordagem repressiva, punitiva, preventiva e fiscalizadora (negativa ou de vedação), que era típica dos primeiros tempos em que a ideia vinha sendo estudada e elaborada, pois, de fato, também se verifica este poder-dever da Administração em disciplinar, impor, exigir, promover, premiar e incentivar comportamentos (abordagem positiva ou proativa), em decorrência do interesse público.⁴⁰

Na tutela ambiental, esta concepção ampla, negativa e positiva, de poder de polícia, é a que mais se faz necessária, sobretudo para evitar ou prevenir o dano, servindo como um instrumento de efetividade e de eficácia conservacionista do ambiente.⁴¹

4. Poder de polícia administrativa e sua concepção como instrumento efetivador da tutela e da preservação ambiental

A extensão do poder de polícia é contemporaneamente ampla, abrangendo diversos aspectos ou setores da vida social, daí se encontrar, conforme cataloga Hely Lopes Meirelles⁴², a polícia de costumes, a polícia sanitária, a polícia das construções, a polícia das águas, a polícia da atmosfera, a polícia florestal, a polícia de trânsito, a polícia dos meios de comunicação e divulgação, a polícia das profissões, a polícia ambiental, a polícia da economia popular, e tantas outras que atuam sobre atividades particulares que afetam ou possam afetar os superiores interesses da comunidade que ao Estado incumbe velar e proteger.

40 Neste sentido, JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 463-468 e 482; e ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 996-999.

41 “A polícia administrativa no Estado contemporâneo deve buscar o estabelecimento da ‘convivência social mais harmoniosa possível’, através de procedimentos que previnam ou diminuam os conflitos de interesses” (MEDUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 369).

42 *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. pp. 137-138.

Salvaguarda, portanto, o poder de polícia administrativo, diversos interesses, direitos e valores sociais, dentre os quais os relacionados ao meio ambiente.⁴³⁻⁴⁴

Assim, ao falarmos em poder de polícia ambiental, não estamos fazendo referência a uma prerrogativa autônoma, com características peculiares, tratando-se do mesmo poder de polícia, cujo objeto de incidência está limitado, entretanto, às matérias ambientais.⁴⁵

A Constituição Federal de 1988 erigiu o meio ambiente à categoria de relevante valor da ordem social, dedicando-lhe, a par de inúmeras regras esparsas, um capítulo próprio que, definitivamente, institucionalizou o direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como um direito fundamental do indivíduo e da coletividade, impondo a corresponsabilidade dos cidadãos e do Poder Público⁴⁶⁻⁴⁷ por sua defesa e preservação.

43 O poder de polícia em matéria ambiental está ligado “a atividades da Administração Pública destinadas a regular prática de atos ou mesmo fatos em razão da defesa de bens de uso comum do povo reputados constitucionalmente essenciais à sadia qualidade de vida (art. 225 da CF).” (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 132).

44 O conceito de polícia do meio ambiente é, essencialmente, um conceito jurídico-administrativo que se referencia à atuação dos órgãos ambientais e à função de fiscalização e controle por eles exercidos.” (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 164).

45 Conforme RODRIGUES, Lucas de Faria. Autuações Concorrentes e as Infrações Administrativas Ambientais: a Disciplina da Lei Complementar nº 140/2011. *Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 187, jan.-dez. 2013.

46 Segundo Hely Lopes Meirelles, a “*preservação dos recursos naturais*, assim entendidos todos os elementos da Natureza que mantêm o equilíbrio ecológico e a vida em nosso Planeta, é dever do Estado e apoia-se no domínio eminente que ele exerce sobre todas as coisas que se encontram em seu território. Mas como *domínio eminente não é domínio patrimonial*, o Estado não tem direito de propriedade sobre todos os bens do território, podendo apenas *condicionar o uso da propriedade particular* para cumprimento de sua função social (CF, arts. 5º, XXIII, e 170, III) ou retirá-la compulsoriamente de seu dono, por utilidade pública ou interesse social, através de *desapropriação*, com justa e prévia indenização (art. 5º, XXIV).” (*Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. pp. 619-620).

47 Sob pena de caracterização da responsabilidade civil do Estado, pela atuação deficiente ou omissão, não se tolerando a ideia de um Poder Público inerte ou ineficaz, frente a questões sociais que deve enfrentar. Especificamente, pode haver crime ambiental na conduta do funcionário público que atua em desacordo com normas ambiental, ou infração administrativa ambiental, quanto à eventual omissão da autoridade ambiental competente em promover sua apuração imediata, conforme, respectivamente, os artigos 67 e 70, § 3º, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Sendo objeto da tutela administrativa, o meio ambiente também está da mira do poder de polícia, no nível de todos os entes federativos e por meio de todos os instrumentos de que a Administração dispõe.

E um dos instrumentos para a efetivação da tutela jurídica do meio ambiente é o poder de polícia administrativa, mais especificadamente, do poder de polícia administrativa ambiental, cuja atuação será efetuada com o objetivo de evitar danos ambientais presentes e futuros, tendo em vista a concretização do dever de proteção e de preservação conferido ao Poder Público.

Paulo Affonso Leme Machado traz a seguinte definição a respeito:

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina o direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato 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.⁴⁸

Para Édis Milaré, o poder de polícia ambiental, em favor do Estado, definido como incumbência pelo artigo 225 da Carta Magna, e a ser exercido em função dos requisitos da ação tutelar, “é decorrência lógica e direta da competência para o exercício da tutela administrativa do ambiente”. E a importância do correto exercício do poder de polícia reflete-se tanto na prevenção de atividades lesivas ao ambiente, como na repressão, “quando as autoridades noticiam formalmente a ocorrência de uma infração às normas e aos princípios de Direito Ambiental, ensejando o desencadeamento dos procedimentos para a tutela civil, administrativa e penal dos recursos ambientais agredidos ou colocados em situação de risco”.⁴⁹

Quanto à competência para o exercício do poder de polícia ambiental, temos que principia na Constituição Federal de 1988, ao estabelecer

48 *Direito Ambiental Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 384.

49 *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. pp. 878-879.

que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência concorrente para legislar sobre proteção e preservação do ambiente, acrescentando que todos os entes federativos possuem competência comum para conservar e proteger o ambiente, e combater a poluição em qualquer de suas formas, o que abrange diversas atribuições na esfera administrativa, com fulcro no poder de polícia.⁵⁰

A nível infraconstitucional, cabe fazer menção à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que disciplina a Política Nacional do Meio Ambiente, e à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

A primeira lei determinou, em seu artigo 6º, que os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, estruturado conforme os incisos e parágrafos do mesmo artigo 6º.

E o artigo 70, § 1º, da Lei nº 9.605/1998 preceitua que são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental, instaurar processo administrativo e para as atividades de fiscalização, os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

Destarte, o poder de polícia administrativa ambiental é exercido pelas autoridades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

Deve-se anotar que o SISNAMA é um conjunto articulado de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e de fundações (e autarquias) instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, atribuindo-se ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA a competência para deliberar, no âmbito federal, sobre a instituição de normas e padrões com vistas à preservação do meio ambiente, enquanto ao

50 Artigos 23, incisos III, VI, VII e XI; 24, incisos VI, VII e VIII; e 30, incisos I e II, da CF/1988.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, aos órgãos estaduais e aos órgãos municipais, incumbe executar e fazer executar, em nível federal, estadual e municipal, respectivamente, a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, possibilitando o exercício, assim, do poder de polícia ambiental.

Releva, ainda, tratando-se de competência para o exercício do poder de polícia ambiental, mencionar a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que regulamentou o artigo 23⁵¹, parágrafo único e incisos III, VI e VII, da Constituição Federal de 1988, regulando a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Esta lei complementar decorre da regra prevista no artigo 24, § 1º, da CF/1988, que permite à União legislar sobre normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados. A Lei Complementar nº 140/2011 é, pois, uma “norma geral”⁵² e, como enfatiza Paulo Affonso Leme Machado⁵³, a referida lei “não é de competência privativa da União, assinalando-se que faz parte da competência concorrente as ‘florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição’”, nos termos do artigo 24, inciso VI, da CF/1988.

51 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; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

52 “Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios, ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados.” (GRECO, Leonardo. *Competências Constitucionais em Matéria Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 29).

53 *Direito Ambiental Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 321.

De acordo com a Lei Complementar nº 140/2011, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão desenvolver ações de cooperação de modo a atingir os objetivos previstos no artigo 3º da referida lei, bem como garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais, salientando-se que o artigo 7º identifica ações administrativas a serem desenvolvidas pela União, o artigo 8º trata das ações administrativas dos Estados, o artigo 9º versa sobre as ações dos Municípios e o artigo 10 identifica como ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos artigos 8º e 9º da referida Lei.

Cabe dizer ainda que, quanto ao exercício do poder de polícia, objeto principal deste estudo, a Lei Complementar nº 140/2011 alargou o entendimento da Lei nº 9.605/1998 e do Decreto nº 6.514/2008⁵⁴.

Dispôs a referida lei que a competência para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo (exercício do poder de polícia) será do órgão responsável pelo licenciamento ou autorização ambiental, conforme o *caput* de seu artigo 17.⁵⁵ Mais ainda, estabeleceu que nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

54 O Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

55 Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. § 1º. Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o *caput*, para efeito do exercício de seu poder de polícia. § 2º. Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis. § 3º. O disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

A ideia aqui é de que não sejam aplicadas simultaneamente sanções administrativas por vários órgãos ambientais (federal, estadual e municipal), gerando conflitos para as partes envolvidas na esfera administrativa e, por vezes, sendo a matéria submetida à apreciação do Poder Judiciário.

Não se quer dizer com isso que os órgãos ambientais estejam impedidos do exercício do poder de polícia em razão do entendimento acima esposado. Ao contrário, os entes federativos continuam a ter atribuições comuns no que se refere à fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais, para com a legislação ambiental em vigor. Todavia, prevalece o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput* do artigo 17.

Com efeito, o legislador, editando a regra do artigo 17, especialmente a do § 3º, da Lei Complementar nº 140/2011, cuidou de manter a competência de todos, estabelecendo um critério de prevalência dos autos de infração e, por extensão, do exercício do poder de polícia ambiental, adotando uma espécie de escala de prioridade na definição do ente fiscalizador, um com competência primária (ente com atribuição de fiscalização ou licenciamento) e os demais com competência secundária.⁵⁶

Oportuno ainda mencionar que a edição da Lei Complementar nº 140/2011 objetiva diminuir o número de conflitos judiciais, minimizar custos por ocasião do licenciamento ambiental e dotar de maior clareza a definição do órgão público que é competente para aplicar sanções administrativas e para exercer as demais atividades ligadas ao poder de polícia ambiental.

56 Conforme RODRIGUES, Lucas de Faria. Autuações Concorrentes e as Infrações Administrativas Ambientais: a Disciplina da Lei Complementar nº 140/2011. *Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 212, jan.-dez. 2013. Oportuno recomendar a leitura de todo o texto, destacando-se as soluções concretas oferecidas pelo autor quanto aos problemas das autuações múltiplas ou concorrentes, ou seja, quando ocorre o reconhecimento da infração administrativa por mais de um ente federado.

Indubitavelmente que um dos principais aspectos da Lei Complementar nº 140/2011 foi o de estabelecer de qual órgão ambiental será a responsabilidade pelo licenciamento ambiental, pela fiscalização e pela aplicação das sanções administrativas previstas legalmente, visando a evitar grandes confusões e problemas no exercício do poder de polícia ambiental.

Cabe ainda destacar os objetivos fundamentais previstos na LC nº 140/2011 para a atuação dos órgãos ambientais, inclusive, logicamente, para o exercício do poder de polícia administrativa ambiental: a atuação descentralizada, democrática e eficiente; a harmonização de políticas administrativas para se evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições; e a garantia de uniformidade da política ambiental nacional, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Pode-se inferir que a Lei Complementar nº 140/2011, se não resolve todos os problemas vivenciados por aqueles que militam na área do Direito Ambiental, ao menos baliza alguns importantes princípios da ação estatal para o exercício do poder de polícia.

Destarte, referida Lei Complementar: (i) define e reforça a competência dos órgãos ambientais trazendo, em certa medida, segurança jurídica para a sociedade, bem como para os servidores públicos constantemente acusados de improbidade administrativa, ainda que apliquem a lei; (ii) unifica o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, favorecendo o devido processo legal; e (iii) reduz espaços para abusos perpetrados por agentes estatais sob o rótulo da vetusta e incontrolável discricionariedade administrativa.⁵⁷

Passando, doravante, a analisar outro aspecto do poder de polícia, temos que pode ser exercido de quatro distintas formas, de acordo com os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, aplicáveis logicamente em matéria ambiental: pela ordem de polícia; pelo consentimento de polícia; pela fiscalização de polícia; e pela sanção de polícia.⁵⁸

57 GUERRA, Sérgio. Novo Cenário com a Lei Complementar 140. *Jornal Valor Econômico*, p. E3, 20 de janeiro de 2012.

58 *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. pp. 380-388. Paulo

A ordem de polícia se caracteriza como um preceito administrativo para que não se faça aquilo que pode prejudicar o interesse coletivo ou para que não se deixe de fazer alguma coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público.

O consentimento de polícia é o ato administrativo de anuência para que alguém possa utilizar a propriedade particular ou exercer atividade privada, naqueles casos em que a Administração entenda que deva ser feito um controle prévio da compatibilização do uso do bem ou no exercício da atividade do interesse coletivo. Configura-se, portanto, um controle prévio da compatibilidade do uso do bem ou do exercício de uma atividade com o interesse público, como, por exemplo, as atividades que requerem licenciamento ambiental ou uma autorização prévia do Poder Público.

A fiscalização de polícia se faz necessária para a verificação do cumprimento das ordens legais e para observar se não estão ocorrendo abusos nas utilizações de bens e nas atividades privadas que receberam consentimentos de polícia. Primeiro atua-se de forma preventiva e, havendo necessidade, atua-se, posteriormente, de forma repressiva.

Finalmente, se porventura vier a falhar todo o mecanismo anterior, e, ocorrendo violações às ordens de polícia, surge a fase de aplicação das sanções de polícia. A sanção de polícia visa a assegurar, pela sua aplicação, a repressão da infração e restabelecimento do interesse público, compelindo o infrator à prática de ato; consiste também na aplicação dos instrumentos de intervenção punitiva do Estado sobre a propriedade privada e sobre as atividades particulares.

Maria Luiza Machado Granziera, por sua vez, tratando especificamente das ações relativas ao exercício do poder de polícia ambiental, arrola as seguintes formas:

Affonso Leme Machado corrobora o entendimento indicado: “O poder de polícia age através de *ordens e proibições*, mas, e, sobretudo, por meio de *normas limitadoras e sancionadoras*, ou pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia.” (*Direito Ambiental Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. pp. 384-385).

1. a fixação, por meio de regulamento de lei, e sempre nos termos desta, de procedimentos administrativos e de normas e padrões ambientais, que permitam ao administrador exercer o controle sobre as atividades, licenciando-as ou não, assim como impondo as respectivas condições e limites, em caso positivo;
2. o exercício do órgão competente, nos termos da legislação ambiental, para licenciar empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores;
3. a fiscalização do cumprimento das normas, regulamentos e limites estabelecidos pela própria administração, em cada caso concreto;
4. a aplicação das penalidades cabíveis, no caso de desrespeito à regra instituída, de acordo com o disposto na lei.⁵⁹

A Constituição Federal de 1988 prevê algumas das formas de exercício do poder de polícia a nível ambiental, como se verifica no § 1º do artigo 225 da Carta Magna, que institui alguns atos administrativos relacionados com o poder de polícia na defesa do meio ambiente, tais como: fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (inciso II); definição e implantação de zoneamento ambiental (inciso III); exigência de estudo prévio de impacto ambiental, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, a que se dará publicidade (inciso IV); controle de produção, de comercialização e de emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (inciso V).

Encontramos ainda na CF/1988 outros modos de se expressar e exercer o poder de polícia: na exigência de plano de recuperação de área degradada em atividade mineradora (§ 2º do artigo 225); nas sanções administrativas contra atividades causadoras de danos ambientais (§ 3º do artigo 225); na genérica obrigação de atuar administrativamente visando à proteção do meio ambiente, ao combate da poluição em qualquer de suas formas, à preservação de florestas, fauna e flora, bem como no registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais (artigo 23, incisos

⁵⁹ *Direito Ambiental*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 399.

VI, VII e XI); e sem olvidar a obrigação de expedir atos normativos de polícia relacionados com florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (artigo 24, incisos VI, VII e VIII).

Oportuno ainda dizer que no Brasil, antes mesmo do advento da Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico já previa a formulação genérica de uma Política Nacional de Meio Ambiente, conjunto de ações, estudos e projetos governamentais instituídos pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, cujo objetivo é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, intentando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (artigo 2º, *caput*).

E ao enumerar os *Instrumentos* da Política Nacional de Meio Ambiente, referida Lei, em seu artigo 9º, arrola diversas ações do Poder Público, que são verdadeiramente expressões ou modos de se exercitar o poder de polícia, tais como: estabelecimento de padrões de qualidade ambiental (inciso I); zoneamento ambiental⁶⁰ (inciso II); avaliação de impactos ambientais (inciso III); licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras⁶¹ (inciso IV); penalidades discipli-

60 Zoneamento ambiental, também chamado de zoneamento ecológico-econômico (ZEE), é um instrumento de planejamento do uso do solo e gestão ambiental que consiste na delimitação de zonas ambientais e atribuição de usos e atividades compatíveis segundo as características (potencialidades e restrições) de cada uma delas, visando ao desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental. O objetivo é o uso sustentável dos recursos naturais e o equilíbrio dos ecossistemas existentes. O ZEE deve, portanto, basear-se em uma análise minuciosa e integrada da região, considerando-se os impactos decorrentes da ação antrópica e a capacidade de suporte do meio ambiente. O zoneamento ecológico-econômico é regulamentado pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, e a competência para sua elaboração e aplicação é compartilhada nas três esferas governamentais: a União, os Estados (e Distrito Federal) e os Municípios, prevendo a Lei Complementar nº 140/2011 que constitui ação administrativa da União a elaboração do ZEE de âmbito nacional e regional, dos Estados e Distrito Federal elaborar o ZEE de âmbito estadual, e dos Municípios a elaboração do plano diretor, observando os zoneamentos existentes nas demais esferas.

61 Licenciamento ambiental é o procedimento administrativo realizado pelo órgão ambiental competente, que pode ser federal, estadual ou municipal, para licenciar a instalação, a ampliação, a modificação e a operação de atividades e empreendimentos que utilizam

nares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (inciso IX); e o cadastramento de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (inciso XII).

Exato portanto afirmar que os atos de polícia em matéria ambiental são instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, ressaltando-se, no entanto, que a enumeração do artigo 9º da Lei nº 6.938/1981 é taxativa, existindo outros diversos diplomas legais amparando o poder de polícia ambiental.⁶²

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 ambiental 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.

O licenciamento ambiental visa a preservar de riscos potenciais ou efetivos a qualidade do meio e a saúde da população, riscos esses oriundos de qualquer empreendimento ou intervenção que altere ou possa alterar de modo desfavorável as condições do ambiente.

É intrínseca à ação policial de qualquer natureza a permanente vigilância sobre pessoas ou bens em causa, nisso incluindo-se ações preventivas, advertências, cominações e outras medidas para evitar, quanto possível, ações corretivas e para coibir a prática de infrações.⁶³

O poder de polícia administrativa ambiental é igualmente muito co-

recursos naturais, ou que sejam potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental. As bases legais do licenciamento ambiental estão traçadas, principalmente, na Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e traz um conjunto de normas para a preservação ambiental; nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 001/1986 e 237/1997, que estabelecem procedimentos para o licenciamento ambiental; e na Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas de cooperação entre as três esferas da administração (federal, estadual e municipal) na defesa do meio ambiente.

62 Conforme DAWALIBI, Marcelo. O Poder de Polícia em Matéria Ambiental. *Doutrinas Essenciais. Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. IV. pp. 125-140.

63 Conforme MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. pp. 879-880.

nhecido no seu aspecto sancionatório, ocasião em que se instrumentaliza por meio do auto de infração, com a imposição de sanções, sempre embasadas em lei, tais como: advertência; multa; interdição de atividade; fechamento de estabelecimento; demolição de obra; embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; destruição ou inutilização, proibição ou suspensão de fabricação ou do comércio de produtos; vedação de localização de indústria ou comércio em determinadas áreas; 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 administrativa; suspensão parcial ou total das atividades e restritiva de direitos.

Neste aspecto, impende mencionar a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

A Lei nº 9.605/1998, embora conhecida como “lei de crimes ambientais”, traz dispositivos importantes para que o Estado possa agir administrativamente usando, portanto, de seu poder de polícia em matéria ambiental.

Referida lei, em seu capítulo VI, intitulado “Da Infração Administrativa”, agasalha o poder de polícia ao declarar, em seu artigo 70, que é considerado infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Segundo Édis Milaré, trata-se de um tipo infracional aberto, que possibilita ao agente da Administração agir com ampla discricionariedade, ao buscar a subsunção do caso concreto na tipificação legal adotada, para caracterizá-lo como infração administrativa ambiental, modalidade de tipo admitida inclusive na esfera penal, não havendo, portanto, dúvidas quanto à legalidade de sua utilização em matéria de infrações administrativas.⁶⁴

64 *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 894.

Dispõe ainda quais são as autoridades competentes para lavrar o auto de infração ambiental e instaurar o devido processo legal (artigo 70, § 1º), bem como expressamente declara o exercício do poder de polícia (artigo 70, § 2º). Não se pode olvidar que, para aplicar as penalidades de natureza administrativa expressas em lei (artigos 72 a 76), a autoridade competente, em consonância com os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, deverá assegurar ao infrator a produção de prova necessária para, ao final, saber se é de fato responsável pela lesão ambiental e, por conseguinte, sujeito às sanções administrativas ou não.⁶⁵

A matéria foi devidamente regulamentada, no âmbito federal, pelo Decreto nº 6.514/2008⁶⁶, cujo capítulo II procura regular o processo administrativo federal para a apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como dar unidade às normas legais esparsas que versam sobre procedimentos administrativos em matéria ambiental e disciplinar as regras de funcionamento pelas quais a administração pública federal, de caráter ambiental, deverá pautar sua condução do processo, observando-se os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, além dos critérios mencionados no parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (norma que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, aplicáveis aos demais entes federativos).⁶⁷

65 O artigo 96 do Decreto nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, determina que, constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dada ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.

66 No Estado de São Paulo, o assunto é tratado pelo Decreto Estadual nº 60.342, de 4 de abril de 2014, que dispõe sobre o procedimento para imposição de penalidades, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, e pela Resolução SMA Estadual nº 48, de 26 de maio de 2014, que dispõe sobre as condutas infracionais ao meio ambiente e suas respectivas sanções administrativas, em regulamentação à Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, ao Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, e ao Decreto Estadual nº 60.342, de 04 de abril de 2014.

67 Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa,

Assinale-se que a aplicação de sanções no campo ambiental⁶⁸, a exemplo do que ocorre em outras atividades submetidas ao poder de polícia estatal, deve observar uma gradação das penalidades, de modo a se evitar que as sanções sejam desnecessárias, inadequadas ou desproporcionais.

Vale colacionar, em sede doutrinária, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles acerca da desproporcionalidade da sanção, o que provoca a invalidação do fundamento social do ato de polícia:

A proporcionalidade entre a restrição imposta pela Administração e o benefício social que se tem em vista constitui requisito específico para validade do poder de polícia, como também a correspondência entre a infração cometida e a sanção aplicada, quando se tratar de medida punitiva. Sacrificar um direito ou uma liberdade do indivíduo sem vantagem para a coletividade invalida o fundamento social do ato de polícia, pela desproporcionalidade da medida.⁶⁹

contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

68 A propósito, o Decreto nº 6.514/2008 estabelece, no artigo 101, que constatada a infração ambiental, o agente atuante, 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. E o § 1º menciona que as medidas de que trata este artigo têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo.

69 *Estudos e Pareceres de Direito Público*. vol. II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 14.

Para Antonio Inagê, a proporcionalidade entre a restrição imposta pela Administração e o benefício social que se tem em vista constitui requisito específico para a validade do ato de polícia, como também a correspondência entre a infração cometida e a sanção aplicada, quando se tratar de medida punitiva.⁷⁰

É assinalável que se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas. A primeira das sanções – a advertência – será aplicada pela inobservância das disposições legais vigentes, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções.

No que tange, portanto, à indispensável observação da gradação das penas, oportuno colacionar o aresto prolatado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no Mandado de Segurança nº 1123/DF, publicado em 22/03/1993, de que foi relator o Ministro César Asfor Rocha:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEGISLAÇÃO MINERÁRIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. I - O Ministro de Estado das Minas e Energias, a quem está subordinado o DNPM ou o órgão que o sucedeu, e quem tem competência para julgar os recursos interpostos contra decisões aplicativas de advertência e multa. II - Não tendo sido concluído o ciclo dos processos punitivos - já que os recursos não foram julgados pela autoridade administrativa competente a quem foram dirigidos - não se pode, por isso mesmo, afirmar que a impetrante já tenha sido condenada nas penas menores. III - As sanções aplicadas ao minerador faltoso são gradativas, só podendo ser aplicada a mais grave delas a de caducidade - após a imposição das mais leves (advertência e multa). IV - Segurança concedida.

5. Conclusão

O direito a um meio ambiente equilibrado e sadio não é apenas um direito fundamental de todos os cidadãos, mas uma obrigação do

⁷⁰ *Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2005. p. 81.

Estado, no sentido de velar pela manutenção desse equilíbrio e pela preservação para as futuras gerações. É nesse contexto que entra o Estado, o Poder Público, como agente que faz valer o comando constitucional.

As normas ambientais deixam claro que o Poder Público tem o seu papel na incumbência de defesa e de preservação do meio ambiente, e para fazer valer tais disposições normativas, a Administração Pública é atribuída com o poder de polícia administrativa ambiental.

O poder de polícia administrativa é um dos principais instrumentos do Estado para a defesa do meio ambiente, condicionando a liberdade e a propriedade, de forma a ajustá-las aos interesses públicos e coletivos a serem resguardados.

Costuma-se pensar no Estado Democrático de Direito como uma espécie de garante do exercício ilimitado de direitos, ou seja, responsável pela fruição plena dos direitos individuais, porém, no bojo da polícia administrativa exercida pelo Poder Público por meio dos entes estatais federativos, o que ocorre é uma necessária delimitação de direitos, inserida numa resolução dos conflitos entre diferentes direitos que colidem entre si, fazendo surgir a necessidade de se estabelecer sistemas normativos limitantes das liberdades individuais.

Neste sistema insere-se o poder de polícia administrativa como um mecanismo que racionaliza o exercício de direitos. Tal delimitação de direitos ainda é mais necessária quando se fala em proteção ao meio ambiente e preservação para as gerações futuras.

Isso porque, vale ressaltar novamente, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental resguardado por norma constitucional e bem de uso comum do povo, sendo, assim, objeto da tutela estatal. Por ser objeto de tal tutela administrativa, o meio ambiente está na mira do poder de polícia administrativa no nível de todos os entes federativos e por meio de todos os instrumentos que a Administração dispõe.

6. Referências bibliográficas

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DAWALIBI, Marcelo. O Poder de Polícia em Matéria Ambiental. *Doutrinas Essenciais. Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. IV.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRECO, Leonardo. *Competências Constitucionais em Matéria Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

GUERRA, Sérgio. Novo Cenário com a Lei Complementar 140. *Jornal Valor Econômico*, p. E3, 20 de janeiro de 2012.

INAGÊ, Antonio. *Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MEDAUAR, Odete. Poder de Polícia. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 12, n. 12, pp. 814-819, dez. 1996.

_____. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. *Estudos e Pareceres de Direito Público*, vol. II, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

RODRIGUES, Lucas de Faria. Autuações Concorrentes e as Infrações Administrativas Ambientais: a Disciplina da Lei Complementar nº 140/2011. *Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 187, jan.-dez. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. *Interesses Difusos em Espécie*. São Paulo: Saraiva, 2000.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. O Meio Ambiente. *Revista Consulex*, ano IV, n. 46, p. 15, out. 2000.

