ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DOS PODERES PÚBLICOS EM MATÉRIA AMBIENTAL

TOSHIO MUKAI*

I. O poder de polícia: fundamento jurídico para a atuação legislativa e administrativa do Estado na proteção e preservação do meio ambiente. — 1. O poder de polícia e o seu conceito — 2. Razão e fundamento — 3. O objeto e a finalidade do poder de polícia — 4. Extensão e limites do poder de polícia — 5. Meios de atuação do poder de polícia administrativa — 6. Sanções. Condições de validade — 7. Polícia administrativa da União, Estados, D.F. e dos Municípios — 8. Licenciamentos ambientais, competências exclusivas de cada ente federativo, em matéria ambiental — II. Distorções e inconstitucionalidades da legislação relativa ao licenciamento ambiental. — 1. A competência do art. 10 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). — 2. A Resolução nº 237/97 do CONAMA — 3. A competência comum (administrativa) do art. 23 da C.F. e a superposição de competências ambientais — 4. As sanções ambientais e o poder de polícia. Competências para suas aplicações. Âmbito de aplicação do Decreto Federal nº 3.179.

I. O poder de polícia: fundamento jurídico para a atuação legislativa e administrativa do Estado na proteção e preservação do meio ambiente

1. O poder de polícia e o seu conceito

Poder de polícia "é a faculdade, inerente à Administração Pública, mais rigorosamente, ao Poder Público, que estes detêm, pelo só fato de assim se constituírem,

* Mestre e Doutor em Direito do Estado (USP). Secretário da Sociedade Brasileira do Direito do Meio Ambiente — SOBRADIMA. Membro da Comissão de Meio Ambiente da OAB — Cons. Federal. Professor de Direito Ambiental (USP) em Cursos de Pós-Graduação.

Autor das obras, dentre outras: "Direito Ambiental Sistematizado" — 4ª ed. Forense Universitária — 2002; "Estatuto da Cidade" — 1ª ed. — 2ª tiragem — Saraiva — 2002; "Direito Urbano-Ambiental Brasileiro" — Dialética — 2002.

para restringir e disciplinar as atividades, o uso e gozo de bens e de direitos, bem como as liberdades dos administrados, em benefício da coletividade" (cf. nosso "*Direito Administrativo Sistematizado*", Saraiva, 1999, p. 89). Convém lembrar que, no nosso direito positivo, existe uma definição do que seja o poder de polícia (art. 78 do C.T.N.), que, no entanto, é falho, pois que considera aquilo que 'é uma faculdade como sendo atividade.

Entretanto, o Parágrafo único do referido artigo consubstancia lição doutrinária da maior importância, eis que dispõe que o exercício do poder de polícia deve ser regular, ou seja, deve ser "*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*".

Aí, ficam estabelecidas as condições de regularidade, ou seja, de legitimidade do exercício do poder de polícia:

> a) atuação do órgão nos limites de sua competência;
> b) atuação nos limites de lei formal que seja, de acordo com a Constituição, de competência da entidade política federativa;
> c) com observância do devido processo legal, ou seja, assegurado o contraditório e a ampla defesa, nos termos do art. 5°, LV, da Constituição;
> d) o poder de polícia pode se manifestar através de atos vinculados ou discricionários, nesta última hipótese, dentro do âmbito de liberdade que a lei conceder ao administrador; porém mesmo aqui, o exercício há de ser regular, ou seja, sem abuso ou desvio de poder.

Como lecionou Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, 24ª ed., Ed. Malheiros, p. 96), "*o discricionarismo da Administração não vai ao ponto* da arbitrariedade, capricho, má-fé, ou imoralidade administrativa. Daí a justa advertência de Hauriou de que "a Administração deve agir sempre de boa fé, porque isto faz parte da sua moralidade".

2. Razão e fundamento

O poder de polícia, como se disse, é uma faculdade que possui o Estado, em razão do interesse da coletividade e o seu fundamento está na supremacia de poder do Estado, que a exerce sobre todo o seu território, pessoas, bens e atividades, através das autorizações legais e constitucionais.

3. O objeto e a finalidade do poder de polícia

O objeto é a incidência das restrições e a disciplina do Estado sobre bens, direitos, liberdades e atividades dos cidadãos, visando o bem-estar coletivo, a finalidade e a proteção dos interesses gerais, ou seja, do interesse público primário.

4. Extensão e limites do poder de polícia

Como vimos, o poder de polícia administrativa se estende a todas as atividades, a bens e direitos e até mesmo às liberdades individuais. Abrange não só questões de proteção à moral, a preservação da saúde, ao controle do trânsito e do tráfego, a segurança e a funcionalidade social das obras, construções e empreendimentos, a preservação, a proteção e controle do meio-ambiente, em todas as suas manifestações.

Daí, falarmos em polícia da saúde, das águas, do trânsito, da polícia ambiental, florestal, da caça e pesca, das profissões etc.

Os limites do poder de polícia administrativa estão basicamente no respeito aos direitos e garantias fundamentais contemplados na Constituição. Mas, como ensinou Ripert, "*o direito do indivíduo não pode ser absoluto, visto que o absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por conseqüência, simplesmente relativo*" (Hely L. Meirelles, ob. cit. p. 119). Por isso, há limites para o exercício do poder de polícia:

> a) a previsão das restrições e limitações às atividades, propriedades e liberdades, há que estar contida em lei formal;
> b) o exercício da atividade policial deve se ater ao previsto em lei, e sempre com observância do contraditório e da ampla defesa;
> c) a competência do agente para os atos de licenciamentos e autorizações há que ser o previsto na Constituição, pena de abuso de poder, desvio de poder e nulidade do ato;
> d) se se tratar de poder discricionário, a autoridade, dentro de sua margem de liberdade concedida pela lei, não pode cometer excessos, praticando abuso de poder ou com desvio de poder;
> e) o exercício do poder de polícia está sujeito à observância de um dos princípios fundamentais do direito público moderno: o princípio da proporcionalidade. Segundo esse princípio, a Administração, para atingir seus fins de interesse público, só pode se utilizar dos meios estritamente necessários e suficientes para tal. Qualquer excesso será considerado abuso de autoridade, e, portanto, passível de invalidação (o ato excessivo) pela via judicial.

No dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, "*é preciso que a Administração se comporte com extrema cautela nunca se servindo de meios mais enérgicos que os necessários à obtenção do resultado pretendido pela lei, sob pena de vício jurídico que acarretará responsabilidade da Administração. Importa que haja proporcionalidade entre a medida adotada e a finalidade legal a ser atingida*". (*Curso de Direito Administrativo*, 12ª edição, p. 682).

E mais: "Toda coação que exceda ao estritamente necessário à obtenção do efeito jurídico licitamente desejado pelo Poder Público é injurídica.

Este eventual excesso pode se apresentar de dois modos:

a) a intensidade da medida é maior que a necessária para a compulsão do obrigado;
b) a extensão da medida é maior que a necessária para a obtenção dos resultados licitamente perseguíveis" (ob. cit. p. 683)

5. Meios de atuação do poder de polícia administrativa

O poder de polícia se manifesta, através do Poder Público, ou preventivamente, ou repressivamente.

Na primeira hipótese, em primeiro lugar, o Poder Público impõe restrições, proibições, ordens e normas, todas legislativamente, limitadoras das atividades, do exercício de direitos e liberdades e do uso da propriedade. O particular, para usufruir desses direitos, terá que, administrativamente, obter do Poder Público, autorizações ou licenças, *aquelas* discricionárias, estas vinculadas (estas denominadas de alvarás, quando se tratar de construções ou parcelamentos do solo urbano).

Na segunda hipótese, o Poder Público exerce a fiscalização das atividades e dos bens sujeitos ao poder de polícia administrativa. Através dela, é verificado se o particular está em desacordo ou não com a legislação, com o uso correto das licenças e autorizações etc. Em havendo irregularidade ou infração legal, o agente da fiscalização pode efetivar o auto de infração, apontando o dispositivo legal infringido e aplicando a sanção cabível. A execução da sanção deverá resultar de um processo administrativo devidamente formalizado, onde seja assegurado o contraditório, bem como a ampla defesa. Aplicada a sanção esta poderá ser executada administrativamente.

6. Sanções. Condições de validade

Como vimos as sanções são elementos de concretização efetiva do exercício do poder de polícia. Segundo Hely Lopes Meirelles (ob. cit. p. 123), *eles se consubstanciam em multas, interdição de atividade, o fechamento de estabelecimento, a demolição de construção, o embargo administrativo de obra, a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, a vedação de localização de indústrias ou de comércio em determinadas zonas e tudo o mais que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, bem como da segurança nacional, desde que estabelecido em lei*".

Informa-nos o saudoso mestre, ainda, que, de acordo com a MP 1.708/89, na esfera federal, prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apenar infração, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. (ob. cit. p. 124).

Quanto às condições de validade do ato de polícia administrativa, já as vimos. Entretanto, como ensina Hely Lopes Meirelles, como atos administrativos que são,

as condições específicas de validade deles são: *a competência*, a finalidade e a forma, acrescidas *da proporcionalidade da sanção* e da legalidade dos meios empregados pela Administração (ob. cit. p. 124).

Portanto, questão e elemento fundamental das condições de validade do ato licenciador ou sancionador em termos de meio ambiente, ou mesmo em relação a qualquer setor de atividade, é a competência do agente.

7. Polícia administrativa da União, Estados, D.F. e dos Municípios

Sendo o Brasil uma Federação, e sendo o poder de polícia uma faculdade inerente ao Poder Público, é evidente que o seu exercício se distribui entre os diversos níveis federativos. Portanto, questão fundamental é o concernente à competência constitucional para o exercício da polícia administrativa.

Hely Lopes Meirelles (ob. cit. p. 114) asseverou a seguinte regra:

"*Em princípio, 'tem competência para policiar a autoridade que dispõe do poder de regular a matéria'. Assim sendo, os assuntos de interesse nacional ficam sujeitos a regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à polícia estadual, e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal.*

Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais, pela sua extensão a todo território nacional (v.g., saúde pública, trânsito, transporte etc.) o poder de regular e de policiar se difunde entre todas as Administrações interessadas, 'provendo cada qual nos limites de sua competência territorial. A regra, entretanto, é a exclusividade' do policiamento administrativo; a exceção é a concorrência desse policiamento" (ob. cit. p. 114).

Já Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso ... p. 684/685) discute essa questão das competências para que a União, Estados e Municípios exercitem o poder de polícia, entendendo que "*o critério fundamental, está no se dizer que é competente para dada medida de polícia administrativa quem for competente para legislar sobre a matéria*", nesse passo, seguindo Hely Lopes Meirelles.

E adiante discrimina essas competências:

"*Assim, a União exercerá em caráter exclusivo a polícia administrativa sobre o que estiver arrolado no art. 22 da Constituição e concorrentemente com Estados e Distrito Federal sobre o que consta do art. 24. Estados exercerão em caráter exclusivo nas hipóteses abrigáveis no § 1º do art. 25 ou em concorrência com a União nas do art. 24, precitado. Municípios têm seu campo exclusivo de polícia administrativa no que disser respeito ao seu peculiar interesse, notadamente sobre as matérias previstas no art. 30*" (ob. cit. p. 684).

Quanto à competência concorrente, entende o autor que esta existirá quando o interesse das pessoas políticas diferentes se justapõe. (ob. cit. p. 685).

Entretanto, para nós há que se fazer a seguinte distinção: na competência concorrente há apenas o direito de legislar, como se vê do art. 24, em relação aos Estados, ao D.F. e à União (...e ao Distrito Federal, *legislar concorrentemente*...).

O § 1° dispõe que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União *limitar-se-á a estabelecer normas gerais* e o § 2° — diz que tal competência não exclui a dos Estados que é suplementar. O § 3° diz que inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.

Competência legislativa plena, à evidência, significa legislar sobre normas gerais e regionais específicas.

Portanto, quando se fala em competência concorrente fala-se em legislação apenas, onde existe, segundo a doutrina de há muito admite (Sampaio Dória, Pontes de Miranda, Hely Lopes Meirelles, entre outros), uma hierarquia de legislação. Sobre o mesmo assunto, no caso, por exemplo, podem existir normas gerais legais da União que terão que ser observadas pelos Estados e Municípios e se existirem normas gerais suplementares dos Estados-membros, estas terão que ser observadas pelos Municípios.

Essa a única autorização e conseqüência jurídica que pode decorrer da competência concorrente.

Em nenhuma hipótese, a título de legislação concorrente, União e Estado podem invadir matérias puramente locais, que são de competência exclusiva do Município, nem obrigar o Município a fazer ou deixar de fazer algo, salvo se prevista a obrigação na Constituição.

Destarte, não há confundir: as competências para a atuação administrativa e legislativa dos três entes federados é de natureza exclusiva, ressalvando-se que todos terão que observar, nas suas legislações, as normas gerais da União e/ou suplementares dos Estados, quando se tratarem de Municípios; e a este título (concorrente) não cabe nem à União, nem aos Estados, invadir as atribuições de polícia puramente locais, sob pena de ofensa às autonomias dos municípios.

8. Licenciamentos ambientais, competências exclusivas de cada ente federativo, em matéria ambiental

De tudo que foi exposto, conclui-se, sem dúvida, que o exercício do poder de polícia inclui-se nas competências privativas da União, dos Estados, do D.F. e dos Municípios, nos termos que expusemos no nosso "*Direito Ambiental Sistematizado*", 4ª ed. — Forense Universitária, 2002, pp. 18 e 22/25.

Ou seja, além de legislar sobre diversos assuntos que dizem respeito ao meio ambiente, cabe à União, em termos nacionais ou regionais supra-estaduais, exercer o poder de polícia, exigindo licenças, fiscalizando e aplicando sanções (arts. 21 e 22 da C.F. e 225); da mesma forma, exercendo os Estados o poder de polícia em âmbito regional, supra municipal, exigindo licenças, fiscalizando e aplicando sanções nesse nível (art. 25, § 1° da C.F.) e os Municípios, da mesma forma, exercerá o seu poder de polícia em nível puramente local (art. 30, I da C.F.).

As legislações de natureza concorrente, desde que se atenham ao nível das *normas gerais* (e não invadam as competências de outros níveis de Governo), deverão ser observadas nas legislações e quando das atuações de polícia, por todos os entes

federados. Não há falar, assim em obtenção de licenças do Estado e do Município, ou do IBAMA e do Estado, assim como não pode haver sanções partidas senão de um único nível de Governo.

II. Distorções e inconstitucionalidades da legislação relativa ao licenciamento ambiental.

1. A competência do art. 10 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81).

O art. 10 da Lei nº 6.938/81 (com a nova redação dada pela Lei nº 8.028, de 12.04 de 1990) tem a seguinte redação:

> *"Art. 10 — A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividade utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.*
> *§ 1º — Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em periódico regional ou local de grande circulação.*
> *§ 2º — Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA."*

O § 4º dispõe: "Compete ao IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional."

Verifica-se, desde logo, que o "caput" do artigo supra referido contém duas inconstitucionalidades flagrantes e aberrantes:

> *a) faz depender o licenciamento ambiental do Estado-membro, sem fazer distinção entre atividade ou empreendimento de cunho local ou supra-municipal;*
> *b) prevê duplo licenciamento: do órgão estadual ambiental e do IBAMA, em caráter supletivo, mesmo que se trate de obra ou atividade de caráter supra-municipal e não supraestadual.*

Portanto, essa norma é absolutamente inconstitucional, devendo ser desconsiderada, pois norma inconstitucional é norma inexistente. Além disso, a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) ao prever que o Município deverá incluir no seu Plano Diretor, obrigatoriamente, como uma de suas diretrizes fundamentais, a "*proteção preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído do matri-*

mônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico", e, ainda, ao ter previsto como um dos instrumentos da política urbana o "zoneamento ambiental" (art. 4º, III, alínea "c") revogou o art. 10 da Lei nº 6.938/81, posto que retirou qualquer exclusividade de licenciamento ambiental ao Estado, eis que a Lei nº 10.257/81 é de mesma hierarquia e estatura da Lei nº 6.938/81.

2. A Resolução nº 237/97 do CONAMA

Não foi propósito do CONAMA, ao baixar a Resolução nº 237/97, tendo em vista a inconstitucionalidade do art. 10 da Lei nº 6.938/81, corrigir as competências para o licenciamento.

Porém, faz parte dos Considerandos da Resolução: "*Considerando as diretrizes estabelecidas na Resolução CONAMA nº 11/94, que determina a necessidade de recisão no sistema de licenciamento ambiental*", "*Considerando a necessidade de regulamentação de aspectos, do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos*", o que demonstra a clara intenção de corrigir aquela inconstitucionalidade.

Ademais, com a revogação do art. 10 da Lei nº 6.938/81, restou, entretanto, a competência do CONAMA, prevista no art. 8º, inciso VII da Lei nº 6.938/81, para "estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais', foi absolutamente legítima a edição da Resolução nº 237/97, que, por ser Resolução, não fixa competências, mas, corretamente, esclarece as competências para o licenciamento ambiental, através dos artigos 4º (competência do IBAMA, nos termos do § 4º do art. 10 da Lei nº 6.938/81); 5º (competência dos Estados ou do D.F. em atividades ou empreendimentos localizados em mais de um Município ou cujos impactos ambientais ultrapassem os limites de um ou mais Municípios; 6º (empreendimentos e atividades de impacto ambiental local).

E, corretíssimo é o art. 7º da Resolução nº 237/97, que, em se tratando do exercício do poder de polícia ambiental, deve mesmo ser o licenciamento ambiental, como ele determina, ser obtidos em um único nível de competência.

3. A competência comum (administrativa) do art. 23 da C.F. e a superposição de competências ambientais

Verifica-se que, com a competência comum prevista no art. 23 da C.F., desejou o constituinte que fosse ele instrumental de ordem constitucional destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo, posto que o parágrafo único do art. 23 reza que "*lei complementar fixará normas para à 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*".

Pode-se aqui também verificar que foi intenção do constituinte dispor atribuições de ordem administrativa, pois não se utilizou da expressão "*legislativa*".

A falta da lei complementar não impede que este tipo de competência seja plenamente exercido.

Entretanto, não será dado a cada ente federativo o exercício indistinto e individual desta competência, sobre qualquer matéria; queremos dizer que, sobre uma determinada situação agressora do meio ambiente, não cabe, a título de exercício desta competência, nem à União, nem aos Estados, e nem ao Município, a atuação isolada sobre tal assunto, a título de exercício do poder de polícia, sob pena de ficarem infringidas as competências privativas.

Descabe aqui falar em exercício do poder de polícia, em autuações, em aplicações de multas e outras sanções, isoladamente.

Neste tipo de competência, de acordo com o vetor disposto no parágrafo único do art. 23, só cabe a atuação compartida, ou seja, em termos de cooperação. Portanto, aqui se trata de resolver questões administrativas ambientais, no sentido de solucionar, com recursos financeiros e pessoal, os problemas ambientais que envolvam a construção de obras, tais como estações de tratamento de esgotos, implantação de aterros sanitários etc. Se se tratar de atuação a título de exercício do poder de polícia, somente se justificará a invocação do art. 23, se respeitadas as competências privativas; um ente se dispuser a colaborar com outro, nos estudos técnicos e jurídicos para os licenciamentos pelo órgão competente privativamente. Assim, no caso de São Paulo, por exemplo, a CETESB celebrar convênios com os Municípios para prestar-lhes assistência técnica nos licenciamentos e na aplicação de sanções. Não pode, enfim, haver a superposição de competências que, na prática, está ocorrendo no País, com base em errônea interpretação do art. 23 da Constituição.

4. As sanções ambientais e o poder de polícia. Competências para suas aplicações. Âmbito de aplicação do Decreto Federal nº 3.179

Como exposto no estudo preambular sobre o poder de polícia, vimos que, dentre outras características, o seu exercício está adstrito à observância das seguintes condições:

a) a competência do agente. Se se tratar, por exemplo, de um ilícito administrativo ambiental puramente local, somente o agente público municipal poderá impor sanção;
b) o ilícito administrativo e a sanção correspondente deverão estar previstos em lei formal do ente federativo que tenha competência para exercitar o poder de polícia, conforme o referido ilícito seja de caráter local, supra municipal ou nacional;
c) há que se respeitar sempre o princípio da proporcionalidade.
d) há que haver sempre o contraditório e ampla defesa.

O artigo 70 da Lei nº 9.605, de 12.02.98, define infração administrativa ambiental como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Essa norma, como definição, tem a natureza de norma geral. Entretanto, como a Lei nº 9.605/98 é uma lei ordinária federal, as sanções administrativas que dela adviram são de aplicações apenas no âmbito federal.

Como vimos, sabe-se que as normas administrativas, e, em especial, as relacionadas com as sanções, são de competência privativa de cada entidade federativa, impostas através de leis próprias e exclusivas. Em virtude dessa regra haurida das autonomias legislativas e administrativas constitucionais (art. 18 da C.F.), uma coisa é certa: nenhuma entidade federativa pode impor sanções administrativas com fulcro em legislação de outra.

O § 1º do art. 70 indica as autoridades competentes para a lavratura dos autos de infração ambiental e instauração do processo administrativo correspondente.

São os funcionários dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA (criado pela Lei nº 6.938/91), designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitanias dos Portos, do Ministério da Marinha.

Esses e somente esses são os funcionários competentes para aplicar as sanções administrativas de natureza ambiental no País, posto que o § 1º ora sob comento é uma norma geral de direito ambiental.

O § 4º impõe o contraditório e a ampla defesa na apuração das infrações ambientais.

O art. 71 dispõe sobre o processo de apuração de infração ambiental, impondo-lhe prazos máximos. Tratando-se norma geral, é também de ser observado pelos Estados e Municípios.

Entretanto, o inciso III, que prevê recurso da decisão condenatória à instância superior do SISNAMA é inconstitucional, pois não há hierarquia entre um órgão (ou funcionário) municipal e outro estadual. O recurso, se houver deverá ser decidido no âmbito da entidade política que impôs a decisão condenatória.

O art. 72 elenca os tipos de sanções administrativas ambientais. São, ao todo, 11 (onze) tipos de sanções, valendo sublinhar as do inciso XI, aquelas restritivas de direitos.

Duas observações, da maior importância, sob o ponto de vista jurídico:

a) esses tipos sancionatórios são normas gerais, e como tal, não admitem que Estados e Municípios criem outros diferentes, em matéria ambiental;
b) a aplicação concreta dessas sanções tão-só com base direta na Lei nº 9.605/98, só pode ser levada a efeito pela União, pois se trata de Lei federal;
c) em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios, tais sanções — tipo, são normas gerais, e como tal, não têm aptidão para poderem ser aplicadas por tais entidades políticas tão-só com base direta na Lei nº 9.605/98; há que se concretizar, antes, nas suas legislações próprias, tais sanções, inclusive quanto ao seu "*quantum*" (no caso da multa, p. ex.), para somente depois, poderem tais entidades federativas aplicar tais sanções aos infratores da regra de proteção ambiental.

No mais, as disposições da Lei nº 9.605/98 que se referem às sanções administrativas são de aplicação imediata, posto que são normas gerais.

O § 8° do art. 72 elenca as sanções restritivas de direitos. Verifica-se que a do inciso V é a proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até 3 (três) anos.

Tal sanção, apenas com o prazo dilatado para, no máximo, 10 (dez) anos (§ 3° do art. 22), se constitui também em sanção de ordem penal.

Há que se fazer uma observação importantíssima: a sanção de natureza administrativa será aplicada por uma das autoridades (federal, estadual, municipal ou do Direito Federal) pertencentes a órgãos integrantes do SISNAMA. Portanto, a abrangência da sanção prevista no inc. V do § 8° do art. 72, embora fale em "Administração Pública", está restrita ao âmbito da competência da autoridade (federal estadual ou municipal) que a aplicou, eis que o agente público só tem atribuições e competência no âmbito daquelas que lhe são previstas pela Constituição e pelas leis.

Por todo o exposto, o Decreto federal n° 3.179, de 21.09.1999, que "Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente", somente é aplicável à União pois é curial que, por exemplo, um Município, além de não poder aplicar sanções administrativas com base em legislação de outro nível de Governo não está adstrito à observância de um decreto federal.

O Decreto federal, aliás é confuso (propositadamente?) quanto à sua aplicação aos demais níveis de Governo. Entretanto, nos dispositivos que falam nessa possibilidade, o decreto, à evidência, é inconstitucional, pois os Estados e Municípios não podem aplicar senão sanções sobre ilícitos previstos em suas legislações. Por outro lado, tratando-se de um decreto federal, alguns ilícitos que contempla envolvem assuntos puramente locais ou regionais intra-estaduais, no que também o decreto é inconstitucional.

A mais flagrante inconstitucionalidade desse decreto está no seu artigo 8°, que dispõe: "*O pagamento de multa por infração ambiental imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios 'substitui' a aplicação de penalidade pecuniária pelo órgão federal, em decorrência do mesmo fato, respeitados os limites estabelecidos neste Decreto.*"

Ora, o dispositivo é flagrantemente inconstitucional, pois, como vimos, o exercício do poder de polícia (aplicação de sanções) pressupõe a competência do agente. Assim, se se tratar de ilícito local, só o Município, por esse fato, pode aplicar multas no caso, razão porque, não há falar em "substituição" de multa.

Quem previu a hipótese não tem, à evidência, nenhum preparo jurídico-constitucional. Ademais, a disposição, prevê sanções aplicadas por níveis de Governo diferentes, sobre o mesmo fato, o que viola a regra das competências privativas em matéria do exercício do poder de polícia.

Juizado Especial Cível

Natacha Nascimento Gomes Tostes
Márcia Cunha Silva Araújo de Carvalho



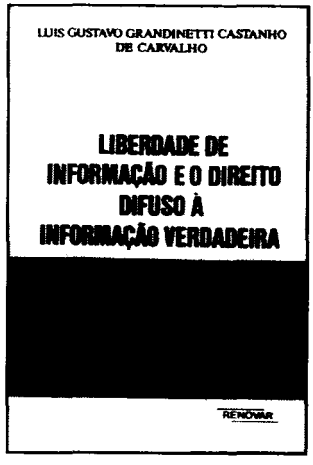
"Este livro tem, dentre outros méritos, o de enfrentar, no nascedouro, questões produzidas pelas novidades no campo jurídico. A coragem de enfrentar o desconhecido revela a segurança das autoras; o livro, dedicado à versão cível dos Juizados Especiais, não é uma aventura literária; nem se destina, apenas, a rechear o currículo das jovens magistradas, já tão prenhe de qualidades e títulos. É como um navegador experiente, para ser seguido, no mar revolto das dúvidas, pelos advogados, estudantes e até mesmo seus colegas de magistratura".

Ref. 0184 **Brochura** **324 págs.**
Form. 14x21 **1998**

Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira

Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho

Esta obra vem preencher uma lacuna de que se ressentia a bibliografia jurídica pátria sobre as Liberdades Públicas. Encerra valiosa contribuição às letras jurídicas de nosso País, dada a seriedade da pesquisa desenvolvida pelo autor e a correta abordagem teórica dos temas tratados. O exame da legislação e da jurisprudência aplicáveis, com enriquecedoras incursões no direito comparado, servirá como fonte de esclarecimento para análise da grande série de questões que presentemente agitam a normatividade da matéria e os litígios a propósito de sua aplicação.



Ref. 0068 **Brochura** **98 págs.**
Form. 14x21 **1994**