XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

LUIS RENATO VEDOVATO

FERNANDO ANTONIO DE CARVALHO DANTAS

ANDREAS KRELL

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito ambiental e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenadores: Luis Renato Vedovato, Fernando Antonio De Carvalho Dantas, Marcelino Meleu – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-090-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Ambiental. 3. Socioambientalismo. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A presente obra é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direito Ambiental e Socioambientalismo II, do XXIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Belo Horizonte entre os dias 11 a 14 de novembro de 2014, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na Fundação Mineira de Educação e Cultura (Universidade FUMEC) e na Escola Superior Dom Helder Câmara.

O Congresso teve como temática Direito e Política: da vulnerabilidade à sustentabilidade. A escolha do tema foi pertinente em razão do momento histórico nessas primeiras décadas do Século XXI, com toda a sensível marca do processo de globalização e da nova fronteira dos direitos humanos, mormente diante da atuação empresarial pouco sustentável, muitas vezes citada nas apresentações, que impõe uma série de novos desafios ao Direito. Os diversos casos de danos ambientais concretizados por ação ou omissão (tanto do Estado quanto dos agentes particulares) configuram um enorme número de dificuldades e desafios para as diversas teorias e doutrinas no ambito do Direito e levam a obstáculos mais complexos a serem vencidos.

O Grupo de Trabalho (GT) Direito Ambiental e Socioambientalismo tem por objetivo refletir sobre temas como a proteção de bens e direitos ambientais nas sociedades contemporâneas. Para tal fim, deve ser adotado o modelo do desenvolvimento sustentável para os presentes e as futuras gerações por meio do Direito, que continua representando um importante instrumento de regulação social. O Direito Socioambiental baseia-se em novo paradigma de desenvolvimento e democracia capaz não apenas de promover a sustentabilidade ambiental, mas também a social, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades ao promover valores como equidade e justiça social, bem como a superação dos limites do sistema jurídico proprietário e individualista. Os bens socioambientais são essenciais para a manutenção da vida em todas as suas formas (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade), tais como os direitos de coletividades (povos, culturas, minorias, grupos

sociais). Por vezes, eles não são valoráveis economicamente e não passíveis de apropriação individual, mas imprescindíveis apara a preservação e manutenção da vida (meio ambiente sadio, patrimônio cultural, conhecimentos tradicionais, entre outros).

Como resultado de uma grande ambiência de atividades de pesquisa desenvolvida em todo o país, foram selecionados para este GT trinta artigos relacionados ao tema, os quais integram esta obra. Nas apresentações dos trabalhos foram propostos novos paradigmas a serem construídos, para os quais o novo constitucionalismo sul-americano oferece novos caminhos que permitem a passagem do antropocentrismo para o ecocentrismo, numa relação simbiótica entre seres humanos e natureza. Os trabalhos se relacionam diretamente com a ementa apresentada, o que indica uma preocupação com a seleção de artigos que mantém entre si afinidade científica, favorecendo sobremaneira os debates no momento das discussões no GT.

A obra, em razão dos trabalhos apresentados, pode ser subdividida em blocos temáticos, sendo todos relativos ao Direito Ambiental e ao Socioambientalismo. Numa análise específica de cada artigo, é possível fazer as seguintes considerações, a começar pelo primeiro que tem o título de (Re)pensar a humanidade e a natureza: a crise ecológica no pensamento moderno ocidental, de autoria de Ana Carolina A. J. Gomes, cujo trabalho debate a posição da humanidade na proteção ambiental. Em seguida, o trabalho intitulado A apropriação da natureza pelo marketing imobiliário em Salvador (BA), no contexto de uma sociedade de risco ambiental, de Rafaela C. de Oliveira e Juliana C. de Oliveira, que segue na mesma linha do debate sobre o repensar do antropocentrismo.

Na sequência, com conteúdo relevante, foram apresentados artigos instigantes e muito bem desenvolvidos com os títulos: A eficácia das multas administrativas ambientais frente ao controle do Poder Judiciário, de Sidney C. S. Guerra e Patricia da S. Melo, relatando a problemática da eficácia das sanções nessa área; A Encíclica Papal `Louvado Seja Sobre o Cuidado da Casa Comum´ e o Direito Ambiental: uma discussão sobre a ecologia integral, alteridade e a proteção intergeracional do meio ambiente, de Fabiana P. de Souza Silva e Carolina C. Lima, focando no papel do ser humano no aquecimento global a partir do documento do Vaticano; A efetiva função da propriedade: a socioambiental, de Marcia A. Bühring, trazendo debate relevante sobre a função social da propriedade para a proteção ambiental; A tutela coletiva do bem ambiental como garantia das gerações futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de Mariana S. Cunha e Silvia de A. A. Portilho, que também avança no debate intergeracional; Políticas de educação ambiental na América Latina: aportes e desafíos para um diálogo interconstitucional, de Felipe M. Bambirra e Saulo de O. P. Coelho, construindo a proteção ambiental mediante uma visão que parte dos dispositivos de diferentes textos constitucionais; Responsabilidade civil do Estado pela

contaminação das águas: diálogo entre Brasil, Argentina e Itália, de Wanderlei Salvador e Alexandra F. S. Soares, para superar o debate nacional apenas da proteção ambiental; Um estudo comparativo teórico entre a proteção ambiental europeia por meio do principio do nível mais elevado de proteção dos direitos fundamentais e a proteção ambiental brasileira, de Mithiele T. Rodrigues e Malu Romancini, trazendo elementos de integração econômica para a proteção ambiental e o socioambientalismo; Tecnociência e participação: uma análise das influencias das audiencias públicas nas decisões do STF sobre questões técnicas, em especial na ADI 3510, de Reginaldo Pereira e Robson F. Santos, que traz uma acurada análise dos votos dos ministros no julgamento sobre a constitucionalidade da Lei da Biossegurança.

Além de tais artigos, o GT avança em torno do tema central dele e do próprio Congresso, com grande qualidade e profundidade. Outros artigos assim foram apresentados, tais como: Sustentabilidade, perspectivas e desafíos para a inserção do sujeito com consciencia ecológica , de Emmanuelle de A. Malgarim, que retoma temas dos trabalhos anteriormente apresentados, com exemplos concretos; Sobre a crise ambiental e a função do Direito como mediatizador, de Moisés J. Rech e Renan Z. Tronco, que busca analisar o papel intermediário do Direito entre natureza e ser humano, a partir de um estudo de autores da Escola de Frankfurt; Responsabilidade civil do Estado pela concessão de licença ambiental, de Carinna G. Simplício e Clarice R. de Castro, que traz elementos para os deveres concretos do Estado nas suas diversas ações de proteção ambiental e tem ligação direta com o trabalho A crise ambiental e a sociedade capitalista, de Bárbara R. Sanomiya.

Os trabalhos avançaram para serem trazidos os seguintes artigos: Princípio da prevenção no Direito Ambiental e inovação apresentada pela Lei 11.079/04 no tratamento da licença ambiental prévia nas Parcerias Público-Privadas, de Lorena P. C. Lima, que identifica algumas contradições entre a prática e a regulação; Reflexividades ambientais sobre biotecnologia e risco químico: aportes sistémicos para a efetivação dos `novos direitos´ na contemporaneidade, de Luís M. Mendes e Jerônimo S. Tybusch, indicando preocupações por a sociedade de consumo, com os riscos cada vez maiores no cenário de despreocupação com a proteção, especialmente, em face dos agrotóxicos; Princípio da precaução e compatibilização entre a tutela ambiental trabalhista e o direito ao desenvolvimento econômico, de Rodrigo M. C. da Costa e Vanessa L. do Nascimento, trabalhando o conceito de precaução como presente em todo o Direito Ambiental e importante para frear excessos das empresas, inclusive no campo do meio ambiente do trabalho; Manejo florestal comunitário no cenário amazônico brasileiro: as normas para extração madeireira por populações tradicionais sob a perspectiva de justiça em Nancy Fraser, de Jéssica dos S. Pacheco, que traz, a partir de autores estrangeiros e nacionais, o tema da compatibilização do

crescimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais, analisando as principais normas de controle da extração madeireira; Programa Bolsa Floresta: políticas públicas e pagamento por serviços ambientais, de Erivaldo C. e Silva Filho e Nayara de L. Moreira, que analisa a dualidade do art. 225 CF, que trata o direito ao ambiente como direito e, ao mesmo tempo, como dever, demonstrando a necessidade do Estado induzir ações ambientais como a Bolsa Floresta.

Na segunda parte das apresentações, houve uma complementação do debate, sendo trazidas reflexões sobre temas pontuais com bastante profundidade científica. No artigo Nexo causal e responsabilidade civil ambiental, de José Adércio L. Sampaio, é evidente a sua atualidade, já que o conceito do nexo causal é um dos temas mais importante no âmbito da responsabilidade civil, havendo ainda muitas duvidas de seu correto entendimento na doutrina e na jurisprudência pátrias, o que tem levado a grandes dificuldades na responsabilização dos entes públicos e dos agentes economicos.

Logo a seguir, no artigo Novo marco regulatório da mineração e a CFEM: será que vai melhorar?, Érika C. Barreira ressalta a necessidade de repensar a distribuição dos recursos arrecadados na base da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais, com a preocupação sobre os impactos decorrentes da atividade; com o texto O desenvolvimento intercultural: uma proposta de economia sociobiodiversa como direito humano dos povos indígenas, desenvolvido por Tiago R. Botelho e Thaisa M. R. Held, traz-se uma relevante contribuição a partir de elementos teóricos e práticos, especialmente na realidade do Estado do Mato Grosso do Sul, defendendo-se a participação dos índios para a sociobidiversidade; em Noções elementares da avaliação ambiental estratégica: uma análise didático-científico, Heloise S. Garcia e Ricardo S. Vieira conseguem mesclar elementos interdisciplinares para expor um conteúdo de grande importância para o estudo do Direito Ambiental, especialmente a dependência e relação entre Estado e empresas potencialmente causadoras de impactos ambientais.

No trabalho Legislação ambiental brasileira e a valoração de bens ambientais no Estado de Santa Catarina, Liliane Núncio e Cristiane Zanini também expõem elementos interdisciplinares para a melhor compreensão do debate ambiental e sua interface com as várias vertentes do conhecimento, fazendo relação com a tragédia acontecida em Mariana (MG), em novembro de 2015; com o trabalho A validade jurídica de acordos de pesca fora de áreas protegidas: uma análise do setor Capivara, no Município de Maraã (AM), de Marcelo P. Soares e Juliana de C. Fontes, é possível apreciar o viés de sustentabilidade do Direito Ambiental a partir de um acentuado problema socioambiental da região; de maneira semelhante, o texto A tradição no Estado Socioambiental: um olhar acerca da proteção da

vida, de Fernanda L. F. de Medeiros e Giovana A. Hess, que versa sobre o conceito de tradição na modernidade reflexiva e questiona a permanência no mundo atual de festivais religiosos ou folclóricos que atentam contra os direitos dos animais.

Na sequência, destacam-se textos também de alta qualidade, a começar por Danos decorrentes de mudanças climáticas e responsabilidade estatal, de Paula C. da L. Rodrigues e Jussara S. A. Borges N. Ferreira, debatendo as mudanças climáticas e suas consequências, além da análise da regulação acerca do tema, tanto internacionalmente como no plano interno. No artigo Competência legislativa do Município em matéria ambiental : o caso das sacolas plásticas, Wilson A. Steinmetz e Susanna Schwantes discutem a legalidade e constitucionalidade de leis municipais que disciplinam o uso de sacolas plásticas, apresentando decisões judiciais dos Tribunais de Justiça de RS e de SP sobre o assunto; ao final, no artigo, Responsabilidade pressuposta por danos ambientais como instrumento de justiça socioambiental, Vaninne A. de M. Moreira examina o instituto da responsabilidade civil, estudando danos ambientais com fulcro no princípio da dignidade da pessoa humana e analisando a adoção da teoria da responsabilidade pressuposta como forma de justiça socioambiental.

A elevada intensidade dos debates no GT demonstrou a importância dos temas levantados e apresentados pelos pesquisadores e pelas pesquisadoras do grupo. Assim, é com muita satisfação que apresentamos à comunidade jurídica a presente obra, que certamente servirá como referência para futuras pesquisas sobre os temas levantados e as reflexões aqui presentes.

Belo Horizonte, 13 de novembro de 2015

Prof. Dr. Andreas Joachim Krell

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas

Prof. Dr. Luís Renato Vedovato

Coordenadores

A EFICÁCIA DAS MULTAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS FRENTE AO CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO

THE EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE PENALTIES OUTSIDE THE JUDICIARY

Sidney Cesar Silva Guerra
Patricia da Silva Melo

Resumo

O presente trabalho tem por escopo apresentar a análise realizada sobre o controle judicial de políticas públicas ambientais no efetivo exercício do poder de polícia ambiental aplicado pelos órgãos competentes para fiscalização de atos infracionais em face do meio ambiente. Assim, o diagnóstico funda-se em pesquisa realizada junto ao Poder Judiciário com o levantamento do número de demandas judiciais deflagradas no período compreendido nos anos de 2008 a 2012 com a finalidade precípua de assimilar qual a contribuição dessas demandas para a (in)eficácia das multas administrativas decorrentes do exercício do poder de polícia ambiental. Estabelece ainda, sob o prisma do ordenamento jurídico brasileiro, os conceitos inerentes ao direito fundamental ao meio ambiente, bem como ao poder de polícia ambiental e a competência dos órgãos de fiscalização.

Palavras-chave: Multas administrativas ambientais, Competência ambiental, Poder de polícia ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

This work has the scope to present the analysis undertaken about judicial control of environmental public policies in the effective exercise of the power of environmental police applied by the competent bodies for environment surveillance and coercion of infractions against of environment. Therefore, the diagnosis is based on research with the judiciary to the survey the number of lawsuits triggered in the period years 2008-2012 for the purpose, the major, to assimilate the contribution of these demands for the (in) effectiveness administrative fines resulting from the exercise of the environmental police power. It also establishes, through the prism of Brazilian law, the concepts inherent in the fundamental right to the environment and the power of environmental police and the competence of the supervisory bodies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative environmental fines, Environmental competence, Power of environmental police

1. Introdução

Nas últimas décadas o estudo do meio ambiente e a busca de medidas que visem minimizar sua acelerada degradação tem ganhado cada vez mais espaço, não só na seara jurídica, com a criação de normas ambientais mais rígidas, mas também no que tange à Administração Pública com a implantação de políticas públicas de reeducação social e preservação ao meio ambiente.

A mobilização do poder estatal é imprescindível e, neste particular, evidencia-se a maior necessidade de atuação do Estado também no que se refere a fiscalização de eventuais infratores, pessoas naturais ou jurídicas, que relutam em descumprir as normas existentes de proteção ao meio ambiente. Assim, depreende-se que a busca pela efetividade[1] das políticas públicas deve estar alicerçada em uma boa fiscalização e coibição dos atos infracionais.

Não se pode olvidar que, assim como todos os atos da Administração Pública, esta fiscalização deve se enquadrar aos parâmetros estabelecidos em lei, em conformidade com a Constituição Federal brasileira, ao incluir no *caput* do art. 37, o princípio da legalidade como norteador dos atos exarados pela máquina administrativa, pois a inobservância deste princípio poderá acarretar na realização de um ato administrativo viciado, passível de questionamentos e possível anulação por intervenção do Poder Judiciário.

Sem embargo, as demandas judiciárias decorrentes de eventuais vícios de legalidade desencadeiam problemáticas relevantes no que tange a eficácia das multas administrativas, procrastinando a aplicação da multa e mitigando o caráter pedagógico que deve ser atribuído a sua aplicação.

Deste modo, inúmeras são as indagações frequentemente apontadas no debate relacionado à eficácia das multas aplicadas em razão dos atos de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental, que se reduzem, no presente estudo, nos seguintes questionamentos: Como a intervenção do Poder Judiciário pode acabar por contribuir para o retardamento ou anulação dos efeitos práticos das sanções impostas, ou seja, o controle judicial de políticas públicas ambientais sobre o efetivo exercício do poder de polícia, pode comprometer a proteção ao ambiente? Quais as possibilidades de limites desta intervenção judicial?

---

[1] Efetividade, para a Administração Pública, consiste numa análise para averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, avaliando em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Essa avaliação deve ser a mais transparente, democrática e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. CASTRO, Rodrigo Batista de. *Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública.* Disponível em: < http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>. Acesso em: 25 mar 2015.

Como o Poder Judiciário atua nas questões envolvendo demandas judiciais relativas as multas aplicadas? Em quais situações é mais demandado? Por quê? Quais argumentos sustentam as impugnações judiciais? Quando, com qual frequência e por quais motivos são produzidas demandas que envolvem tutela antecipada? Qual o tempo de duração média da ação no Poder Judiciário? Qual a avaliação do resultado em termos de procedência e improcedência das ações movidas e o efeito sobre o valor da multa cobrado?

No processo de cobrança das multas ambientais, qual o tempo médio entre a imposição em caráter definitivo da multa administrativa, sua inscrição na Dívida Ativa da União e a instauração de processo de execução fiscal? Qual o tempo de duração dos processos de execução fiscal em cada uma de suas fases? Quais processos conduziram ao pagamento nas modalidades previstas e em cada momento cabível? Por último, quais processos de cobrança foram instintos devido à prescrição ou à sentença sem julgamento do mérito?

Por fim, como conciliar uma atuação eficaz dos atos de fiscalização e exercício do poder de polícia com a promoção adequada do meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável para o fomento de qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, sem afastar-se dos parâmetros, condições e finalidade da Administração Pública?

Destarte, diante dos problemas assinalados acima, é fácil verificar o quão importante é a pormenorização de um estudo sobre o tema, vez que tal análise não se compromete apenas em apontar os problemas e proceder as críticas cabíveis diante das inconsistências ou inadequações relacionadas a temática abordada. O estudo pretende-se propositivo, no sentido de buscar respostas no marco normativo, que procurem cobrir as lacunas existentes e promover segurança jurídica nas relações sociais disciplinadas por seu conteúdo.

No entanto, antes de trazer à baila propostas de elucidação quanto à atuação dos órgãos fiscalizadores e o poder de polícia que o reveste, bem como a capacidade de melhorar o funcionalismo público, no que tange a efetividade da aplicação de multas ambientais, para que não se mantenham apenas no plano da sanção, mas acima de tudo, no caráter pedagógico para uma nova cultura quanto à preservação do meio ambiente e, por conseguinte, à qualidade de vida da sociedade, é preciso fazer algumas breves considerações sobre a competência dos órgãos de fiscalização, bem como aos ditames jurídicos que permeiam a temática.

2. O direito fundamental ao meio ambiente

A Carta brasileira veio institucionalizar a política do meio ambiente, estabelecendo preceitos e diretrizes básicas a serem cumpridas indistintamente por governantes e

governados. Além de ser dotada de um capítulo próprio para as questões ambientais, a Constituição Federal de 1988, ao longo de diversos outros artigos, trata das obrigações da sociedade e do Estado brasileiro para com o meio ambiente.

De fato, na Constituição de 1988 são encontrados diversos dispositivos relacionados ao meio ambiente.[2] O núcleo normativo do direito ambiental na Constituição Federal está estampado no art. 225, com seus parágrafos e incisos e que a partir desta previsão, evidencia-se que o legislador constituinte elevou o meio ambiente à condição de bem de uso comum do povo e direito de todos, havendo uma ampliação do conceito de meio ambiente expresso no artigo 3, I, da Lei 6938/81. Nota-se que a disposição constitucional traz mudanças significativas na abordagem do tema onde os atos dos Poderes Públicos e dos particulares não poderão ofender o meio ambiente e as normas jurídicas devem-lhe conformação. Além disso, é indubitável que o reconhecimento do meio ambiente, pela doutrina e pela jurisprudência, como direito fundamental de terceira geração trouxe mudanças significativas para o estudo da matéria na ordem jurídica interna por atribuir-lhe valor especial.

Deste modo, ao atribuir capítulo próprio para a matéria ambiental, a Constituição brasileira de 1988 estabeleceu que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a condição de bem de uso comum, a participação de todos (coletividade e Estado) na preservação e proteção do mesmo. Essas mudanças fizeram com que ocorresse a emergência de uma nova ordem ambiental que pressupõe o engajamento da sociedade civil na tomada de decisões e desenvolvimento de políticas públicas para que os efeitos nocivos ao ambiente sejam minimizados.[3]

Ademais, houve o reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental. Embora o título II da Constituição brasileira – que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais - não apresente o meio ambiente como direito fundamental não se pode olvidar que além da existência dos direitos formalmente fundamentais existem também os direitos materialmente fundamentais em razão do próprio sistema aberto da Constituição Federal de

---

[2] Tais como: art. 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e §§ 1º e 2º; art. 21, XIX, XX, XXIII alíneas "a", "b" e "c", XXV; art. 22, IV, XII, XXVI; art. 23, I, III, IV, VI, VII, IX, XI; art. 24, VI, VII, VIII; art. 26, I, II, III, IV; art. 30, I, II, VIII; art. 43, § 2º, IV e § 3º; art. 49, XIV, XVI; art. 91; art. 129, III; art. 170, art. 174, §§ 3º e 4º; art. 176 e §§; art. 182 e §§; art. 186; art. 200, VII, VIII; art. 216, V, e §§ 1º, 3º e 4º; art. 225 e seus §§; art. 231; art. 232; e nos atos das disposições constitucionais transitórias no art. 43 e art. 44 e seus §§. Nesses artigos estão mescladas matérias de natureza processual, penal, econômica, sanitária, tutela administrativa, além de normas atributivas de competência legislativa.

[3] Nesse sentido, GUERRA, Sidney. *A tutela constitucional do meio ambiente no Brasil: do slogan a industrialização suja é melhor que a pobreza limpa até o reconhecimento como direito fundamental*, artigo publicado nos Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI - Florianópolis, 2010.

1988. Esse reconhecimento é importante para o estudo da matéria em razão dos efeitos que são produzidos ao serem apresentados com essa envergadura (Direitos Fundamentais) na ordem constitucional brasileira.

Frise-se, por oportuno, que os Direitos Fundamentais são aqueles direitos que aplicados diretamente gozam de uma proteção especial nas Constituições dos Estados de Direito. Além disso, são considerados reserva de Constituição (tomam parte entre os elementos que identificam a posição do homem no mundo estruturante/estruturado da ordem constitucional) e reserva de justiça (há necessidade de uma ordem que aspire ser justa).

Face ao enquadramento do meio ambiente nas principais normativas e ao seu *status* privilegiado como direito fundamental, o tratamento das ações de fiscalização e o exercício do poder de polícia ambiental devem seguir o rigor de um compromisso de grande envergadura para consecução dos objetivos constitucionais, porém as medidas executadas pelo Estado no cumprimento desse desiderato devem ser levadas a efeito sem perder de vista a unidade da Constituição, somando esforços na concretização de uma sociedade que segue as alianças firmadas em matéria de demais direitos fundamentais com o modelo de Administração Pública desenhado nas disposições do art. 37 da Constituição de 1988.

Torna-se essencial, portanto, para uma melhor compreensão acerca do tema trazer à colação algumas breves considerações que abarquem o poder de polícia ambiental e os órgãos estatais competentes para fiscalização do meio ambiente, bem como a divisão dessa competência entre os entes estatais que compõem o Estado brasileiro, ou seja, um exame mais pormenorizado nos temas que envolvem a Política Nacional de Meio Ambiente, é o que se verá a seguir.

3. A Política Nacional do Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente encontra-se disciplinada na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Trata-se da lei ambiental mais importante no Brasil, após a previsão estampada no texto constitucional, pois traça toda a sistemática necessária para o desenvolvimento da política e intervenção estatal ambiental (conceitos básicos, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, órgãos, responsabilidade objetiva etc.) [4]

Esta Política Nacional trouxe, em seu bojo, os princípios, objetivos e instrumentos para sua implementação. Os princípios estão relacionados no art. 2º. São eles: ação

[4] Importante registrar também a nova Lei Complementar 140/2011.

governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso nacional e a proteção dos recursos ambientais; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação; educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Nessa normativa se apresenta o conceito de meio ambiente como um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Assim, pode-se relacionar ao estudo do meio ambiente a proteção dos espaços naturais e das paisagens, a preservação das espécies animais e vegetais, a manutenção dos equilíbrios biológicos e a proteção dos recursos naturais, bem como à comodidade dos vizinhos, à saúde, à seguridade, à salubridade pública, à proteção da natureza e do meio ambiente, à conservação dos sítios e monumentos.

De fato, todo e qualquer bem essencial à sadia qualidade da vida humana e de uso comum do povo tem característica de bem ambiental. O solo, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna, o patrimônio genético do País, o patrimônio cultural brasileiro, a saúde, as praças e ruas, áreas verdes e demais assentamentos com reflexos urbanísticos são exemplos de bens ambientais, todos eles essenciais à sadia qualidade da vida humana. Este entendimento está em consonância com o estipulado no texto constitucional.

A norma trata ainda da degradação ambiental e do conceito de poluição. Por *degradação* da qualidade ambiental entende-se como alteração adversa das características do meio ambiente (art. 3º, inciso II) e *poluição* como degradação ambiental resultante de atividades que, de forma direta ou indireta, tragam prejuízo à saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a fauna e flora, afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lancem matérias de energia em desacordo com os padrões ambientais. [5]

---

[5] Oportuno lembrar os comentários de BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).* São Paulo: Atlas, 2009, p. 80: "Toda atividade econômica e social, é em maior ou menor grau poluente. E, não sendo possível à sociedade abrir mão de grande parte dessas atividades, haja vista os benefícios que oferecem à população, é certo que a coletividade deverá conviver com algum tipo de degradação ambiental."

Além desse mérito destaca-se o planejamento de uma ação integrada de diversos órgãos governamentais segundo uma política nacional, bem como a obrigação do poluidor reparar os danos causados segundo o princípio da responsabilidade objetiva (ou sem culpa).

Não se pode olvidar que esta lei (6.938/81) que trata da política nacional do meio ambiente, foi devidamente recepcionada pela Constituição de 1988, cujos objetivos elencados no art. 4º se apresentam da seguinte maneira: compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientais para o uso racional de recursos ambientais; difusão de tecnologias de manejo ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Por fim, deve-se ressaltar que para a consecução dos seus objetivos a Lei nº 6.938/81 elegeu como instrumentos o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e instalação de equipamento e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção de degradação ambiental.

Estes instrumentos são de capital importância, haja vista que a partir deles o Poder Público poderá adotar medidas, meios e procedimentos para executar a política ambiental visando à preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Assim, dentre os instrumentos que devem ser usados na intervenção estatal ambiental ganhará, neste estudo, foco privilegiado o licenciamento e a compensação ambiental, estruturadas no denominado poder de polícia.

Antes de apresentar estes instrumentos utilizados pelo Poder Público para a proteção e preservação do meio ambiente, importante enfatizar que a matéria sofreu mudanças significativas a partir de sua regulamentação, tendo em vista o advento da Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011, que finalmente regulamentou o artigo 23 da Carta Magna[6], que versa sobre a competência dos entes para fiscalização de atos infracionais cometidos em detrimento do meio ambiente, sendo certo que a falta de regulamentação sobre a temática é até hoje responsável pela deflagração de número vultoso de processos judiciais que possuem por objeto o questionamento quando a competência do ente para aplicar atos de coercitivos aos agentes infratores, o que pode ensejar, por conseguinte, em ineficácia do ato exarado pelo Poder Público, conforme será discorrido ainda nesse estudo.

3.1 A Lei Complementar nº 140/2011: breves notícias

No Brasil havia um problema crônico – e que afligia o empresariado brasileiro – saber a qual órgão deveria se dirigir para a obtenção do licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora. Algumas empresas chegavam a promover o licenciamento ambiental nos três níveis da federação para evitar – ou, ao menos, minimizar – os riscos e custos decorrentes de multas, embargos administrativos, além de longos litígios judiciais.

Assim, era consenso entre estudiosos e operadores do Direito Ambiental que o país precisava ter uma definição do Poder Legislativo – e não do Poder Judiciário, como vem ocorrendo, insatisfatoriamente, em grande parte por provocação do Ministério Público – sobre as competências dos entes federados em matéria ambiental.[7]

O caminho mais eficaz, então apontado para a solução dessa questão, seria a regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 que outorga

---

[6] Vide a propósito a manifestação de TRENNEPOHL, Curt e TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental.* Rio de Janeiro: Impetus, 2008, p. 16 anterior à edição da lei: "Os conflitos de competência decorrentes da falta de definição das áreas de atuação dos diferentes entes da federação – por Lei Complementar, conforme expressa exigência da Constituição Federal, tem levado a frequentes desentendimentos entre órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, pondo em risco a efetiva implantação deste sistema. Pior ainda, tem levado os administrados a uma situação de insegurança jurídica inaceitável, com lesões ao seu patrimônio e desestímulo ao investimento."

[7] Compreende-se como entes federados a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

competência comum a todos os entes federados para adotar ações necessárias à proteção do meio ambiente. Finalmente, após 23 anos da promulgação da Constituição brasileira, foi publicada em 08 de dezembro de 2011, a Lei Complementar nº 140 que fixou normas para a cooperação nas ações administrativas decorrentes do exercício dessa competência relativa à proteção do meio ambiente.

Com efeito, merecem louvores os objetivos fundamentais previstos na LC 140/11 para a atuação dos órgãos ambientais: 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.

De todos os aspectos disciplinados, destaque-se na lei a distribuição de competências entre os entes federativos. Acerca do licenciamento ambiental sob a responsabilidade da União (leia-se, IBAMA), as competências ficaram mais claras e, de certa forma, reduzidas. Isso porque o artigo 7, inciso XIV, definiu a competência para o referido órgão promover o licenciamento nos casos em que compreenda os empreendimentos localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; em terras indígenas; em unidades de conservação instituídas pela União; em 2 (dois) ou mais Estados; de caráter militar e os relativos a material radioativo ou que utilizem energia nuclear.

Aos Municípios coube, pela nova lei, a competência sobre atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar *impacto ambiental de âmbito local*. Como se trata de um *conceito indeterminado*, dando margem a interpretações casuísticas (discricionárias), a lei prevê que a atuação municipal deverá ser definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, que considerarão os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Como já estabelecia a Lei nº 6.938/81, coube aos Estados a maior fatia da competência em matéria ambiental, esvaziando como mencionado, de certa forma, a atuação do IBAMA. Além de interferir na definição das competências municipais (dizer o que é *interesse e impacto local*), compete ao Estado a denominada *competência residual*; isto é, aquelas que não estejam conferidas à União, tampouco aos municípios.

Indubitavelmente que um contributo relevante da LC 140/11, voltado ao *devido processo legal*, refere-se ao dispositivo que assegura que os empreendimentos e atividades serão licenciados ambientalmente, por um único ente federativo. Essa definição já existia em norma expedida pelo CONAMA (Resolução 237/97); contudo não era observada diante de

flagrante inconstitucionalidade. Isso significa que em havendo interesse dos demais entes federados, os mesmos só poderão se manifestar, contra ou a favor, dirigindo-se ao órgão responsável pela licença, e essa manifestação não será vinculante. Ou seja, a LC 140/11 visa acabar com os múltiplos processos de licenciamento ambiental que tantos prejuízos trazem para a sociedade.

Importante novidade trazida pela lei é a procedimentalização da chamada *competência supletiva*. Quando decorrer o prazo para o licenciamento e o mesmo não estiver concluído pelo órgão competente, outro órgão ambiental - ou o Conselho do Meio Ambiente - poderá desempenhar as ações administrativas pendentes.

A lei assegura que em havendo fiscalizações e autuações administrativas simultâneas, no exercício do poder de polícia, por suposto descumprimento das normas ambientais, prevalecerá o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão que detenha a competência para o licenciamento.

Diante dessas considerações, pode-se inferir que a LC 140/11, 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 licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras. Em apertada síntese, pode-se concluir que a nova lei (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. [8]

De fato, este novo desenho de atribuições reflete-se no encadeamento das ações de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental,[9] podendo representar uma mudança

---

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

[9] Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

II - *atuação supletiva*: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;

III - *atuação subsidiária*: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar. [...]

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

significativa na atuação de fiscalização empreendida pelo IBAMA, focalizando suas ações em questões mais próximas de sua real competência e até contribuindo para maior eficácia em matéria de multas ambientais, caso verdadeiramente contribua para desafogar excessivas atuações de fiscalização de natureza local e regional, que não raro, em face da omissão dos entes estatais e municipais, acabava nas mãos dos fiscais do IBAMA.[10]

Frise-se, por oportuno, que o poder de polícia ambiental[11] deverá ser exercido pelas autoridades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Assim é que preceitua a Lei nº 6.938, de 31.08.1981, que disciplina a Política Nacional do Meio Ambiente, ao determinar, em seu art. 6º. O SISNAMA é um conjunto articulado de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e de fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, sob a direção superior do CONAMA. Assim, evidencia-se que o CONAMA, em linhas gerais, detém competência para deliberar sobre a instituição de normas e padrões com vistas à preservação do meio ambiente, enquanto ao IBAMA, órgãos estaduais e municipais incumbem executar e fazer executar, em nível federal, estadual e municipal, respectivamente, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, exercendo o poder de polícia ambiental.

O poder de polícia aplicado ao plano ambiental advém da polícia administrativa, ou seja, aquela que incide sobre bens, direitos e atividades, inerente a toda Administração Pública. É através do poder de polícia ambiental que o Estado, cumprindo uma disposição

---

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.*

[10] Nas entrevistas realizadas no desenvolvimento da pesquisa com agentes públicos da DICOF e PFE, detectamos um misto de alívio com a chegada da Lei Complementar 140/2011 pela possibilidade de diminuição do volume de trabalho no órgão, mas também certa parcimônia na avaliação dos efeitos positivos da regulamentação das competências devido ao receio de que represente retrocesso na efetiva proteção ambiental no País, face ao temor de que as atividades de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental caiam em descrédito pelo não cumprimento ou ineficácia da atuação fiscalizatória pelos Estados e Municípios, ou mesmo, pela possibilidade de maior permeabilidade de influências econômicas e políticas no processo de licenciamento e fiscalização por estes entes federados (vide transcrição das entrevistas em anexo).

[11] O artigo 70 § 1 da Lei 9605/98 preceitua que "São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitanias dos Portos, do Ministério da Marinha."

constitucional, protege o meio ambiente, elevado à condição jurídica de bem de uso comum do povo.

O artigo 225, § 3º da Constituição brasileira de 1988 estabelece que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoa física ou jurídica, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados." Com efeito, para vislumbrarmos o alcance do poder de polícia, a Administração Pública pode se valer de sanções, sempre embasadas em lei, tais como: multa, interdição de atividade, fechamento de estabelecimento, demolição, embargo de obra, destruição de objetos, inutilização de gêneros, proibição de fabricação ou comércio de produtos, e vedação de localização de indústria ou comércio em determinadas áreas.

Em termos de exercício de uma das mais delicadas fases do Poder de Polícia (ordem, consentimento, fiscalização e sanção), a sanção só pode ser aplicada de acordo com a lei. Não se trata de ato discricionário, escolhido e aplicado ao gosto pessoal do Administrador Público. Sanções somente podem ser criadas por regra legal. Neste sentido, o magistério de Justen Filho: "as sanções administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico se não idêntico, ao menos semelhante". E continua em seu aporte ao especificar a proibição jurídica de se aplicar sanções não previstas, expressamente, em norma legal ou contratual: "A legalidade é instituto fundamental tanto do direito penal como do direito administrativo. Logo, não se poderia deixar de reconhecer que também o direito administrativo repressivo se submete a tal princípio" [12]. Não se pode imaginar um Estado Democrático de Direito sem o princípio da legalidade das infrações e sanções. O princípio da legalidade, no campo repressivo, representa uma garantia sob diversas abordagens, vez que vincula os atos da Administração Pública aos mandamentos da lei, isto que dizer que, a Administração só poderá fazer aquilo que é permitido em lei, o que dirime eventuais atos abusivos e arbitrários perpetrados por agentes públicos, bem como diminui a incidência de acusações de abuso de autoridade, por exemplo, contra o órgão de fiscalização responsável pela aplicação do ato coercitivo.

Nesta altura há ainda que questionar, quais são os agentes que poderão agir para coibir irregularidades contrárias ao meio ambiente no exercício regular do poder de polícia ambiental, a despeito da previsão contida nas normas indicadas nos tópicos acima assinalados. Isso porque de acordo com Constituição de 1988[13], todos os entes são competentes para atuar

[12] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 6. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.
[13] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

em matéria ambiental. Como visto, tal fato gerou problemas de ordem prática e esteve presente em vários estudos de direito ambiental. Após largo período (desde a previsão da Constituição Federal de 1988), foi editada a Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011 que disciplinou aspectos relativos ao poder de policia em matéria ambiental.

3.1.1 A competência para o exercício do poder de polícia ambiental de acordo com a Lei Complementar nº 140/2011

A Constituição brasileira de 1988, quanto às competências constitucionais, estatuiu, por força do artigo 23, que a competência executiva em relação ao meio ambiente é comum, atribuindo-se uma série de ações a serem desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além dos problemas no tocante a falta de regulamentação da norma, seja no campo do licenciamento, como no da compensação, vários problemas também ocorreram em relação ao poder de polícia, tendo a matéria sido objeto de análise constante por parte da jurisprudência[14] e da doutrina, como nessa passagem:

---

[14] Sobre a competência supletiva do IBAMA para atuação e exercício do poder de polícia ambiental nos casos em que não houver atuação pelo órgão ambiental estadual e municipal, cumpre trazer o aresto proferido no RESP 467212/RJ, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, perante a 1a. Turma do Eg. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento ocorrido em 28/10/2003: ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO ESTRANGEIRA CONTRATADA PELA PETROBRÁS. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO. 1."(...)O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera "bem de uso comum do provo e essencial à sadia qualidade de vida". (...) Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: "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". Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade."(Sergio Cavalieri Filho, in "Programa de Responsabilidade Civil") 2. As penalidades da Lei n.° 6.938/81 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, caput) e somente podem ser aplicadas por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade estadual ou municipal (art. 14, § 2°). A ratio do dispositivo está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bifronte atingindo as diversas unidades da federação 3. À Capitania dos Portos, consoante o disposto no § 4°, do art. 14, da Lei n.° 6.938/81, então vigente à época do evento, competia aplicar outras penalidades, previstas na Lei n.° 5.357/67, às embarcações estrangeiras ou nacionais que ocasionassem derramamento de óleo em águas brasileiras. 4. A competência da Capitania dos Portos não exclui, mas complementa, a legitimidade fiscalizatória e sancionadora dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente. 5. Para fins da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, qualifica-se como poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. 6. Sob essa ótica, o fretador de embarcação que causa dano objetivo ao meio ambiente é responsável pelo mesmo, sem prejuízo de preservar o seu direito regressivo e em demanda infensa à administração, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento. 7. O poluidor

> A omissão do texto constitucional, quanto à definição dos exatos limites do que seja interesse nacional, regional ou local, tem provocado omissões e sobreposições de competências ambientais, dificultando, em muitos casos, a atuação do poder de polícia ambiental, principalmente na seara da fiscalização e do licenciamento ambiental. (...) O grande prejuízo com relação a indefinição da atribuição exata de competências é a falta de eficiência no que diz respeito à gestão ambiental, uma vez que tanto a omissão quanto a superposição de dois ou mais entes federados, na disputa de uma mesma função, provocam a ingovernabilidade com relação à efetiva aplicação da normatividade ambiental. [15] (grifos nossos)

Como já mencionado, até a edição desta Lei Complementar a matéria produziu vários problemas[16] no que tange a identificação de qual ente é competente para licenciar[17]

(responsável direto ou indireto), por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - "sem obstar a aplicação das penalidades administrativas" é obrigado, "independentemente da existência de culpa", a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, "afetados por sua atividade". 8. Merecem tratamento diverso os danos ambientais provocados por embarcação de bandeira estrangeira contratada por empresa nacional cuja atividade, ainda que de forma indireta, seja a causadora do derramamento de óleo, daqueles danos perpetrados por navio estrangeiro a serviço de empresa estrangeira, quando então resta irretorquível a aplicação do art. 2°, do Decreto n.° 83.540/79 9.De toda sorte, em ambos os casos há garantia de regresso, porquanto, mesmo na responsabilidade objetiva, o imputado, após suportar o impacto indenizatório não está inibido de regredir contra o culpado. 10. In casu, discute-se tão somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ. 11. Recurso especial improvido. (grifei)

[15] PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 209.

[16] Alertavam sobre os problemas pela falta de norma regulamentadora TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence: "Diante da falta da Lei Complementar, prevista no artigo 23 da CF para definir de quem é a competência para o licenciamento ambiental, diversas correntes doutrinárias têm se manifestado na tentativa de estabelecer critérios para definir, em cada caso, qual a autoridade competente para emitir a anuência do Estado. As próprias normas são contraditórias. Algumas utilizam a localização do empreendimento ou da atividade como critério para definir a competência. Outras, a abrangência do seu impacto. A Resolução 237/97 utiliza vários critérios."

[17] A propósito, vide o Julgamento do AGRAVO DE INSTRUMENTO, Processo nº 98030831372, da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em decisão de 12 de dezembro de 2001, publicada no dia 30 de outubro de 2002, em que foi Relator o Juiz Baptista Pereira, foi acolhida a disposição contida na Resolução Conama n. 237/97, acerca da unidade de licenciamento ambiental. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENÇA PARA CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. PREJUDICIALIDADE DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Questão posta na lide bem situada no campo da plausibilidade, pela decisão agravada. 2. Não comprovada a alegação de o impacto ambiental ultrapassar limite do Estado de São Paulo, apesar de a construção de hidrelétrica dar-se em rio que banhe mais de um Estado. 3. A Resolução nº 237, que define as atribuições dos órgãos estaduais e federais de controle do meio ambiente, tem por fim evitar superafetação, quando desnecessário, de licenciamentos, até porque não se entende que em matéria de política ambiental o órgão estadual atribua-se mais responsabilidade do que a que já tem. 4. Não se apresenta conducente a relevância do argumento jurídico, no momento, o simples fato de que o bem atingido seja de propriedade da União, porquanto não se interliga o domínio do bem com a necessidade de atuação dos órgãos encarregados da política ambiental, a qual pode ser realiza circunscrita ao Município, ao Estado e à União, ou mesmo em concomitância. 5. Agravo a que se nega provimento. 6. Sobrevindo o julgamento do agravo de instrumento, tem-se por prejudicado o regimental.

Nos termos do aresto em comento, não foi comprovada nos autos a alegação de que impacto ambiental ultrapassou limites de Estado federado, em que pese a construção de hidrelétrica ter ocorrido em rio que banha mais de um Estado. Nesse sentido, manifestou-se aquela corte no sentido de que a Resolução nº 237 define as atribuições dos órgãos estaduais e federais de controle do meio ambiente, "tem por fim evitar superafetação, quando desnecessário, de licenciamentos, até porque não se entende que em matéria de política ambiental o órgão estadual atribua-se mais responsabilidade do que a que já tem". Desse modo, o julgado conclui que não se apresenta conducente a relevância do argumento jurídico, no momento, o simples fato de que o bem atingido seja

uma atividade que é considerada potencialmente causadora de degradação ambiental, bem como qual ente é competente para fiscalizar e aplicar sanções administrativas[18]. Agora, espera-se que os problemas relativos à competência executiva em matéria ambiental possam ser pacificados, evitando-se conflitos desnecessários entre os diversos entes da federação que acabam por se arrastar no judiciário brasileiro, propiciando desgastes e prejuízos.

No que tange ao exercício do poder de polícia, a Lei Complementar n. 140/2011 alargou o entendimento da Lei 9605/98 e do Decreto n. 6514/2008 e dispôs que a competência para lavrar auto de infração ambiental e instauração de processo administrativo será do órgão responsável pelo licenciamento ou autorização ambiental. 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.

A ideia aqui é de que não sejam aplicadas simultaneamente sanções administrativas por vários órgãos ambientais (federal, estadual e municipal) que acaba por trazer desconforto para as partes envolvidas na esfera administrativa e, por vezes, sendo a matéria submetida à apreciação do Poder Judiciário por estar em dissonância com o ordenamento jurídico pátrio.

Deste modo, pretende-se demonstrar a seguir como a atuação do Poder Judiciário poderá intervir nos atos exarados pela Administração Pública, a fim de realizar verdadeiro controle de legalidade em atos eivados de vícios dessa natureza.

4. A atuação do Poder Judiciário no controle das multas administrativas ambientais

---

de propriedade da União, porquanto não se interliga o domínio do bem com a necessidade de atuação dos órgãos encarregados da política ambiental, a qual pode ser realiza circunscrita ao Município, ao Estado e à União, ou mesmo em concomitância.

[18] O RECURSO ESPECIAL (REsp 1057292/PR) 2008/0103122-2, que teve como Relator o Ministro FRANCISCO FALCÃO em julgamento realizado na PRIMEIRA TURMA, em 17/06/2008, envolveu a discussão relativa a competência do IBAMA para lavrar multa em decorrência do exercício do poder de policia, onde colhe-se a ementa: MANDADO **DE** SEGURANÇA. IBAMA. **PODER DE POLÍCIA.** COMPETÊNCIA PARA LAVRAR A INFRAÇÃO. I - Cuida-se mandado **de** segurança impetrado contra o Superintendente do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, com o objetivo **de** anular o Auto **de** Infração nº 247103-D, decorrente da apreensão **de** agrotóxicos originários do Paraguai, lavrado por Técnico **Ambiental.** Ordem concedida em razão da incompetência da autoridade que lavrou o auto. II - A Lei nº 9.605/1998 confere a todos os funcionários dos órgãos **ambientais** integrantes do SISNAMA, o **poder** para lavrar autos **de** infração e instaurar processos administrativos, desde que designados para as atividades **de** fiscalização, o que para a hipótese, ocorreu com a Portaria nº 1.273/1998. III - Este entendimento encontra-se em consonância com o teor da Lei nº 11.516/2007, que acrescentou o parágrafo único ao artigo 6º, da Lei nº 10.410/2002, referendando a atribuição do exercício das atividades **de** fiscalização aos titulares dos cargos **de** técnico **ambiental** IV - Recurso provido.

O princípio da legalidade que orienta todos os atos da Administração Pública é, sem sombra de dúvida, um fator decisivo para garantia do Estado do Direito, como visto no decorrer deste estudo, ele vincula os atos emanados pela atividade administrativa às determinantes existentes na lei. Deste modo, "toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita."[19]

Assim, parafraseando o entendimento esposado por Celso Antonio Bandeira de Melo, "o princípio implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades administrativas"[20], dentro dos ditames legais pré-estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

No que tange a lavratura dos autos de infrações ambientais, o entendimento não é diferente. Uma vez encontrados vícios quanto à legalidade do ato, este poderá ser submetido à apreciação do Poder Judiciário mediante invocação da parte interessada que, constatando a dissonância do ato administrativo com os ditames legais, determinará a invalidação/anulação, ou seja, "o desfazimento do ato administrativo por razões de legalidade."[21]

Destarte, pode-se dizer que o controle de legalidade realizado pelo Poder Judiciário caracteriza-se como forma de intervenção nos atos administrativos proferidos pela Administração Pública, não se podendo negar que esta intervenção é essencial para evitar a proliferação deliberada de atos eivados de ilegalidade emanados pelo Poder Público.

No entanto, é certo que em se tratando das multas administrativas advindas de infrações cometidas contra o meio ambiente geram-se constantes indagações quanto ao impacto que a mora de um processo judicial pode trazer para a (in)eficácia da sanção punitiva, contribuindo, por conseguinte, para mitigação do caráter pedagógico que deve revestir a multa administrativa decorrente de infração ambiental, tendo em vista as lacunas legislativas à disposição daquele que recorre à judicialização da matéria que deveria findar-se em âmbito administrativo.

A título exemplificativo tem-se a problemática exaustivamente discutida no tópico 3.1.1 do presente trabalho, que versa sobre a competência para o exercício do poder de polícia ambiental, onde observou-se que apesar do advento da Lei Complementar 140/2011 que visa

---

[19] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* 25ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12587, de 3-01-2012. São Paulo. Ed. Atlas. 2012. pág. 19.

[20] CELSO ANTONIO BANDIERA DE MELO, RDP nº 90, pág. 57-58. Apud. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* 25ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12587, de 3-01-2012. São Paulo. Ed. Atlas. 2012. pág. 20.

[21] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo. Ed. Atlas. 2012. pág. 243.

fixar normas para regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal e estabelecer o que compete a cada ente da federação, a matéria ainda gera grandes debates, sendo certo que tendo se passado mais de 3 anos após o implemento da referida Lei ainda não há sequer uma jurisprudência pacífica sobre o tema.

Ressalte-se que a falta de homogeneidade nos julgados traz consigo outros entraves que contribuem consideravelmente para a procrastinação do cumprimento da sanção aplicada àquele que infringe as normas ambientais, cita-se, por exemplo, o fomento para deflagração de ações judiciais que abarrotam ainda mais o Poder Judiciário, gerando um vultoso número de demandas sobre temas equivalentes, sem que haja segurança jurídica no entendimento exarado pelos magistrados e principalmente sem similaridade no sentenciamento de cada processo.

Tal observação evidencia outra grande problemática, isto é, a falta de conhecimento específico e preparo dos profissionais que atuam em demandas que possuem por objeto o debate quanto à eventual nulidade ou anulabilidade das multas administrativas ambientais, que antes de atuar em processos desta natureza deveriam acumular maior conhecimento quanto ao Direito Ambiental e as peculiaridades que o envolvem, a fim de possibilitar que os magistrados emanem decisões mais contundentes e igualitárias, embasadas no ordenamento jurídico legal, embasadas ainda em razoabilidade e proporcionalidade.

Distanciar-se dos motivos que insuflam a inexistência de sentenças equânimes para casos concretos idênticos resolveria, por conseguinte, o volumoso número de recursos impetrados em desfavor dessas sentenças no segundo grau de jurisdição, encerrando-se as ações já em Primeira Instância, o que certamente evitaria a postergação das demandas, bem como do cumprimento das multas aplicadas.

Note-se que os problemas abarcados acima não só afastam o caráter pedagógico das multas, mas trazem imensuráveis prejuízos ao erário, ao meio ambiente e a sociedade, decorrentes da procrastinação, em regra, evitável e indevida dando azos a um desvio dos preceitos atuais em busca de um meio ecologicamente equilibrado.

Assim, pode-se destacar alguns dos problemas abarcados na fundamentação para a proposta da pesquisa realizada junto ao Poder Judiciário, a saber: Como a intervenção do Poder Judiciário pode acabar por contribuir para o retardamento ou anulação dos efeitos práticos das sanções impostas, ou seja, o controle judicial de políticas públicas ambientais sobre o efetivo exercício do poder de polícia pode comprometer a proteção ao ambiente? Quais as possibilidades e limites desta intervenção judicial? Qual o diagnóstico da atuação do Poder Judiciário nas questões envolvendo demandas judiciais relativas às multas aplicadas? Qual a avaliação do resultado em

termos de procedência e improcedência das ações movidas e o efeito sobre o valor da multa cobrado? Por fim, como conciliar uma atuação eficaz dos atos de fiscalização e exercício do poder de polícia com a promoção adequada do meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável para o fomento de qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, sem afastar-se dos parâmetros, condições e finalidade da Administração Pública?

Logo, o diagnóstico constatado no decorrer deste ensaio teórico funda-se em pesquisa realizada junto ao Poder Judiciário com o levantamento do número de demandas judiciais deflagradas no período compreendido anos de 2008 a 2012 com a finalidade precípua de assimilar qual a contribuição dessas demandas para a (in)eficácia das multas administrativas decorrentes do exercício do poder de polícia ambiental, como se verificará pelos resultados apresentados a seguir.

4.1 Resultados

PESQUISA EMPÍRICA

A coleta de dados ocorreu em duas fases distintas para composição dos resultados empiricamente constituídos na esfera judicial: i) dados sobre processos judiciais no âmbito da Justiça Federal; ii) dados sobre jurisprudência no STJ e STF.

i - Análise dos processos judiciais na Justiça Federal

A seguir serão apresentadas projeções gráficas e resultados referentes aos processos judiciais interpostos na Justiça Federal nos Tribunais Regionais Federais da 2ª Região contra autos de infração aplicados pelo IBAMA no Estado do Rio de Janeiro de Janeiro – período de 2008 a 2012.

Os descritores empregados na pesquisa processual foram: “IBAMA”, “IBAMA INSTITUTO”, “Execução Fiscal”, “multa administrativa” e “processo administrativo”. O período pesquisado compreendeu os anos de 2008 a 2012, sendo o diagnóstico efetuado com viés quantitativo no Tribunal Regional Federal da 2ª Região numa amostragem de 100% dos casos levantados. Os processos analisados fixaram-se, principalmente no exame da fase de conhecimento, em virtude do acesso restrito aos graus recursais, justificada em razão da adoção do processo eletrônico para interposição dos recursos, permitindo acesso aos autos (visualização) apenas às partes litigantes. Frise-se, por oportuno, que a numeração do

processo sofre alteração de acordo com a instância e a numeração de segunda instância não é disponibilizada no sistema de primeira instância.

- Rio de Janeiro (TRF2) - 2007 a 2012

Na análise realizada junto ao sítio da Justiça Federal do Rio de Janeiro, foi observada a ocorrência de apenas seis demandas vinculadas ao descritor "IBAMA Instituto", observando-se ainda a que o ano de 2007 fora aqui incluído apenas à título de ilustração.

Como se infere pelo gráfico abaixo, três demandas foram ajuizadas em 2011, duas em 2008 e uma em 2007. Nos demais anos, não foram registradas outros tipos de demandas.

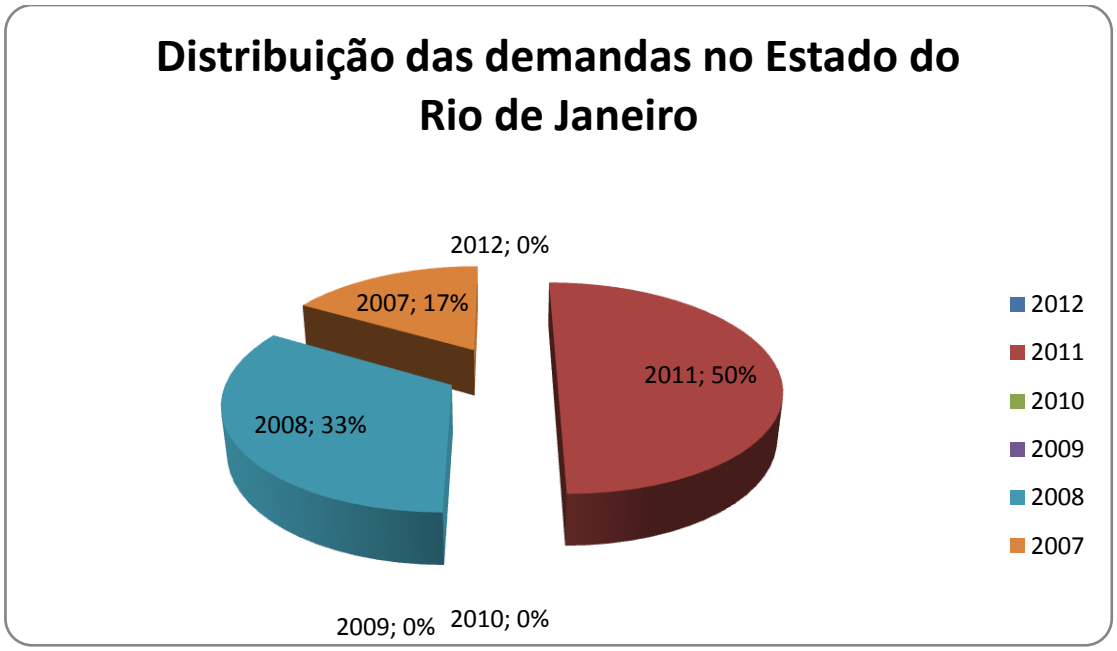

Gráfico 1 – Percentual de processos judiciais analisados no Estado do Rio de Janeiro – período de 2007 a 2012.

De acordo com o gráfico abaixo em consonância com os dados fornecidos pela Assessoria de Imprensa da Justiça Federal, no período compreendido entre 2013 e 2014 foram ajuizadas 220 demandas com o pedido de anulação da sanção de multa aplicada pelo IBAMA, sendo que 40 encontram-se suspensas, 144 estão em andamento e 16 já possuem sentenças. Todavia, não foi possível constatar o motivo da suspensão das demandas, bem como o conteúdo das sentenças proferidas.

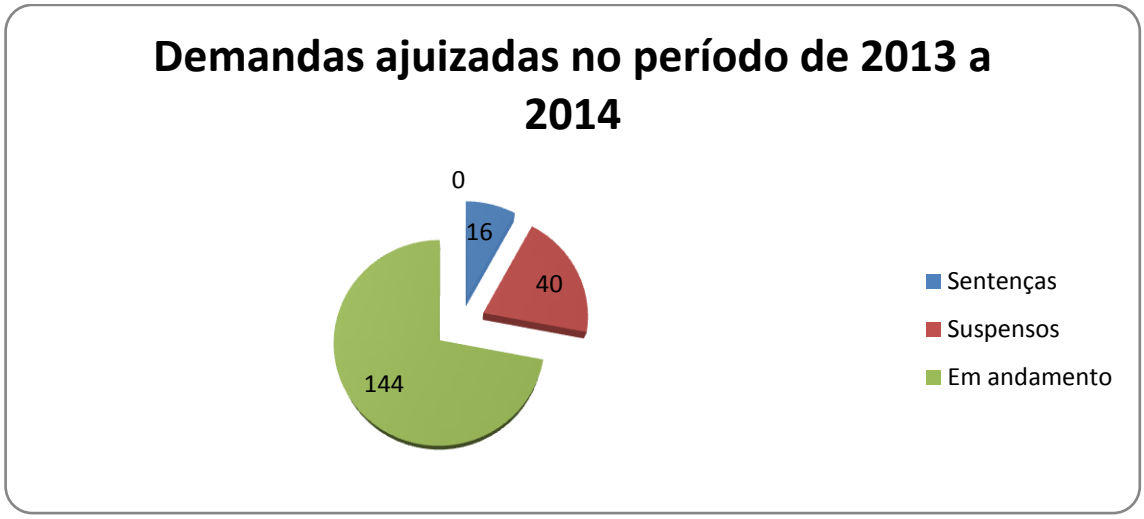

Gráfico 2 - Quantitativo de demandas ajuizadas, sentenças proferidas e processos suspensos – período de 2013 a 2014.

Contudo, o gráfico abaixo apresenta uma comparação entre os períodos compreendidos entre 2007 e 2014 quanto às demandas ajuizadas no estado do Rio de Janeiro restando evidenciado o excessivo aumento entre os anos de 2013 e 2014.

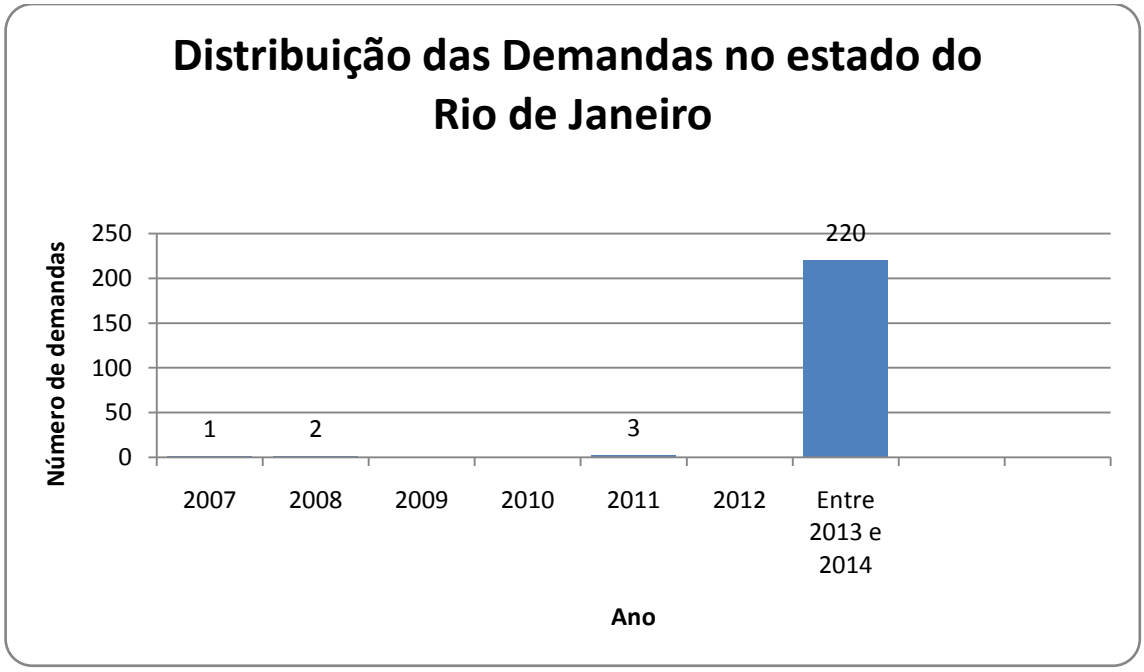

Gráfico 3 - Quantitativo de processos judiciais ajuizados no estado do Rio de Janeiro – período entre 2007 e 2014.

ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO TRF, STF e STJ

Em análise jurisprudencial realizada no Tribunal Superior e no Tribunal Supremo no período de 2008 a 2012 foi observada a ocorrência de 564 recursos de diversas naturezas interpostos tendo o IBAMA como parte litigante. Destes, apenas oito guardam relação com o escopo deste ensaio. O gráfico abaixo representa a distribuição destes recursos pelos Tribunais e evidencia que a maior concentração dos mesmos está no Supremo Tribunal Federal com seis recursos e a menor parte no Superior Tribunal de Justiça com dois recursos:

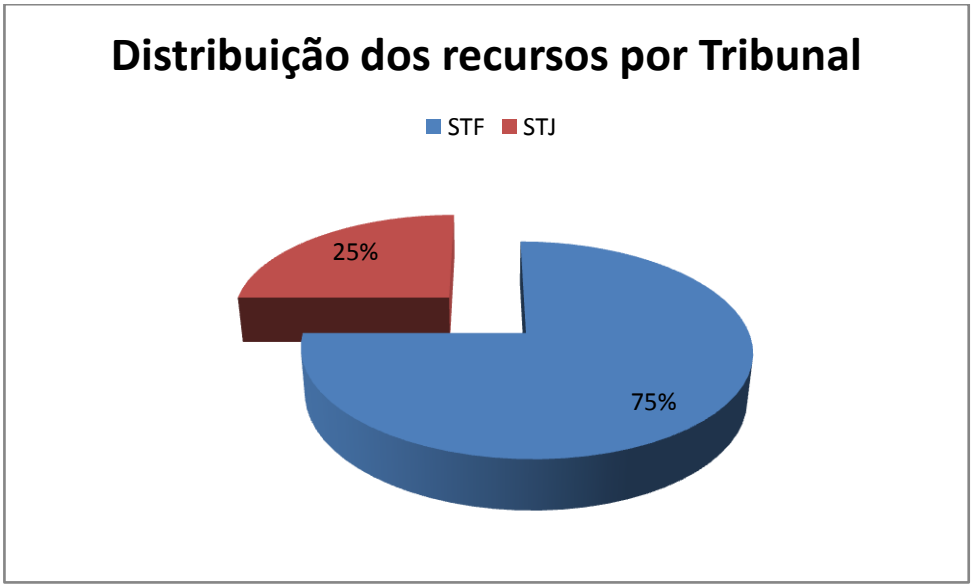

Gráfico 4 – Percentual de distribuição de processos judiciais (jurisprudência) analisados entre o STJ e o STF – período entre 2008 a 2012.

No mesmo período, com relação à manutenção do ato administrativo, não se podia afirmar se os Tribunais Superiores possuíam um entendimento firmado sobre a matéria. Sim, pois, em todos os casos observou-se que os recursos interpostos tiveram seguimento negado. Contudo, em um recurso a atuação administrativa foi mantida e em três recursos não foi mantida. Quanto aos demais recursos, as informações contidas não são conclusivas em apontar se a atuação do ente administrativo subsistiu ou não.

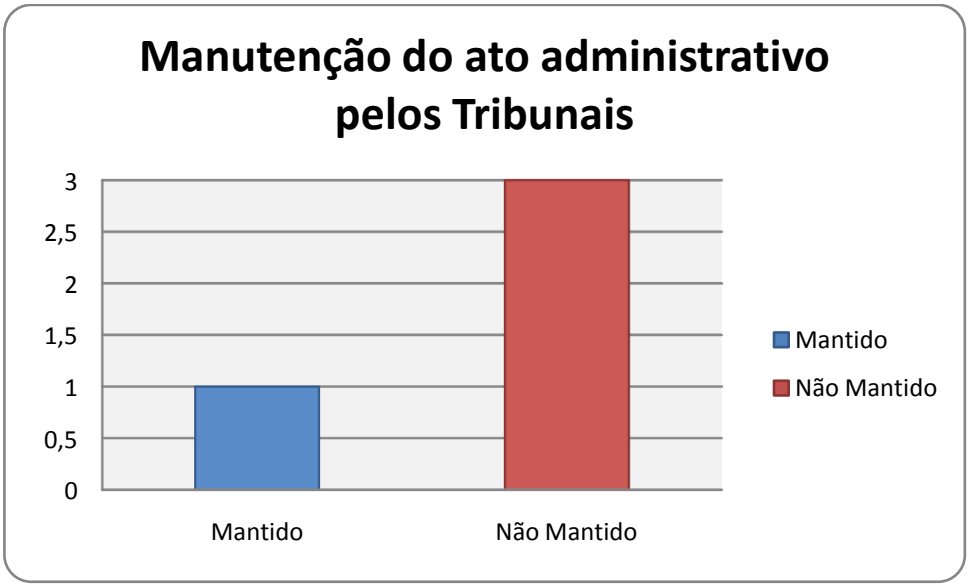

Gráfico 5 – Quantitativo de processos judiciais (jurisprudência) analisados conforme manutenção ou modificação do resultado entre o STJ e o STF – período entre 2008 e 2012.

Após, passou-se a uma análise da natureza dos recursos interpostos onde restou constatado que a grande maioria se constituiu de Agravos de Instrumento contra decisões proferidas, conforme se observa da leitura do gráfico a seguir:

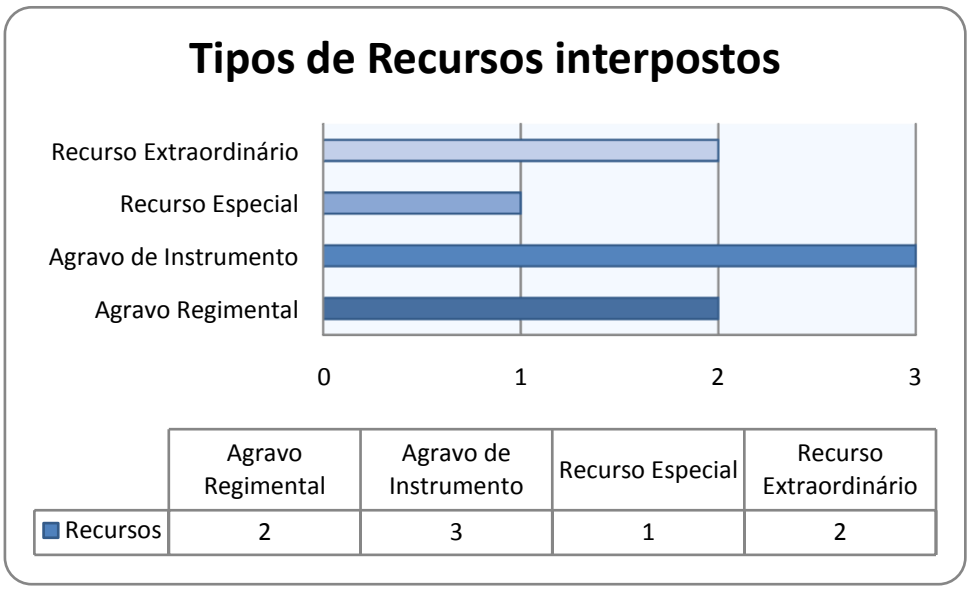

Gráfico 6 – Quantitativo de processos judiciais (jurisprudência) analisados conforme tipos de recursos interpostos no STJ e o STF – período entre 2008 e 2012.

Como mencionado anteriormente, não se podia afirmar que, no mencionado período, em algum dos Tribunais, existia entendimento firmado sobre a matéria aqui discutida em razão da pequena incidência de casos, bem como a divergência no entendimento da matéria.

Logo, correto que se diga que não havia entendimento jurisprudencial pacífico sobre a matéria aqui enfrentada.

Contudo, hodiernamente, no tocante aos recursos interpostos perante o Tribunal Regional Federal contra atos sancionatórios emanados do exercício do poder de polícia ambiental conclui-se que a manutenção das sentenças de 1º grau tem ocorrido em maior quantidade com relação as que não têm sido mantidas ou mantidas parcialmente. Esta última se refere ao deferimento do pedido de redução do valor da multa com base no princípio da proporcionalidade.

Em consulta ao sítio eletrônico do TRF nos anos de 2013 e 2014 foram encontrados 25 recursos, sendo 21 sentenças mantidas e 4 não mantidas (2 decisões anularam as multas aplicadas pelo IBAMA e 2 reduziram o valor por o entender exorbitante).

Com base na pesquisa realizada no sítio eletrônico do STJ evidencia-se que é notório o crescimento do número de recursos interpostos, bem como das decisões que mantiveram o valor da multa aplicada. O contrário ocorreu quanto ao número de decisões que não mantiveram a sanção e que, em consonância com o princípio da proporcionalidade, reduziram o valor da multa.

O gráfico abaixo demonstra o percentual dos recursos:

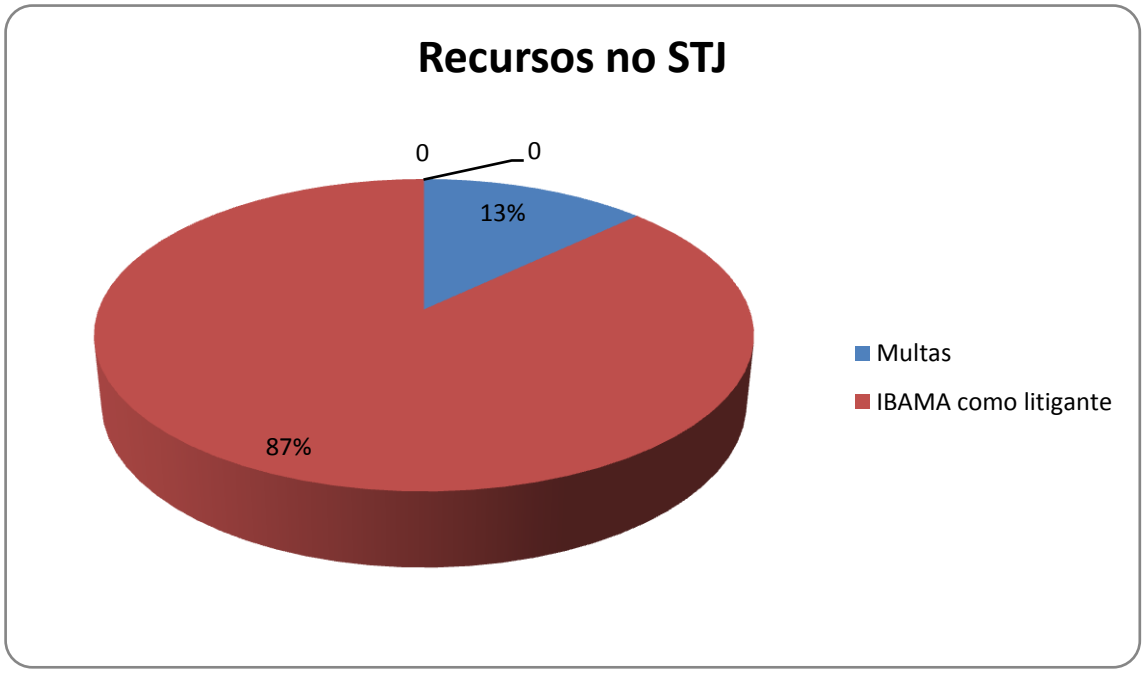

Gráfico 7 - Percentual dos recursos analisados pelo STJ - período de 2013 a 2014.

Por fim, em pesquisa realizada junto ao sítio do Supremo Tribunal Federal os pesquisadores não lograram êxito em localizar recursos com a temática abordada.

5. Conclusão

Face ao diagnóstico suscitado ao longo da pesquisa empreendida sobre a eficácia dos atos de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental, idealizou-se algumas propostas tanto de natureza normativa, como de gestão, para sinalizar possíveis caminhos para o aperfeiçoamento das atividades fiscalizadoras ambientais e a atuação do Poder Judiciário em matéria ambiental, sendo certo que no desencadear da presente pesquisa, evidenciou-se que o aprimoramento das instituições para dar resposta aos problemas emergentes na ordem social é sempre uma tarefa inesgotável e demanda frequentes revisões para renovar estratégias e otimizar resultados no alvorecer de novos desafios.

I. Integração sistêmica em TI para visualização/informação de conteúdo sobre processos judiciais (1ª e 2ª instância) nos TRFs, inclusive para processos eletrônicos. Os TRFs utilizam sistemas diferentes conforme a região (ex: Apolo, Tebas etc), estes sistemas são alimentados com dados diferentes dos processos existindo, inclusive, diferenças de tratamento da informação entre os próprios Estados que compõem uma Região. A falta de uniformização dos dados sobre as demandas processuais gera empecilhos para estabelecimento de diagnósticos de caráter nacional sobre a atuação e aproveitamento do Poder Judiciário na esfera federal. A padronização dos sistemas e dos dados que devem ser lançados pode constituir um avanço precioso para pesquisadores, para CNJ, corregedorias, para sociedade em geral. As informações processuais precisam ir além do andamento processual ou de acesso condicionado às partes litigantes para de fato cumprir o propósito de transparência e publicidade do processo judicial. Torna-se imperioso facultar a sociedade o conhecimento das decisões interlocutórias e definitivas dos autos em primeira e segunda instância, como também o acesso às informações dos autos eletrônicos.

II. Criação de varas federais especializadas ambientais (1ª e 2ª instância). O novo modelo de organização judiciária proposto visa contribuir para estatuir uma jurisprudência tendencialmente uniforme e julgar com maior celeridade as questões que antes eram distribuídas, aleatoriamente, pelas inúmeras Varas e Câmaras. Além da rapidez, a eficiência seria sentida na orientação praticamente uniforme das questões que se reiteram na apreciação das demandas ecológicas. Tal resposta do Poder Judiciário potencialmente pode provocar uma

mudança de rumos na defesa das empresas e particulares acionados, para passarem a considerar a jurisprudência produzida e orientar a modificar suas práticas ambientalmente incorretas. A principal inovação consiste em adotar a especialização em segundo grau.

III. Efetuar mutirões em varas federais (também em Câmaras) para sanear processos de natureza ambiental e buscar instrumentos de conciliação judicial (1ª instância). O objetivo é dar seguimento aos processos envolvendo matéria ambiental, em especial multas ambientais, para evitar prescrições dos débitos, e nas situações envolvendo crimes ambientais evitar prescrições quanto à punibilidade. Também consiste em um bom mecanismo para procurar uniformizar a jurisprudência e reiterar decisões em demandas com conteúdos semelhantes.

IV. Estimular a criação de jurisprudência tendencialmente uniforme em matéria ambiental, através da padronização de decisões consolidadas de natureza ambiental, emissão de súmulas e expansão dos resultados das decisões nos órgãos de cúpula, sempre que possível, para outros casos ainda sob judice.

V. Revisão do modelo de organização do Ministério Público Federal em relação às atividades de acompanhamento/monitoramento ambiental, compondo modelos organizacionais mais flexíveis, sem fragmentar questões ambientais que compõem um todo, como por exemplo, atuação do MPF para acompanhamento da bacia hidrográfica de um determinado rio ou em unidades de conservação. O intuito seria aumentar a eficiência na atuação do MPF dimensionando ações globais sobre problemas específicos, cuja região de impacto ambiental não corresponde aos modelos tradicionais de distribuição dos feitos na estrutura atual do órgão.

VI. Capacitar um número crescente de magistrados e procuradores da República para atuação em matéria ambiental com fomento de módulos de formação nas Escolas de Magistraturas e do MPF.

6. Bibliografia

BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).* São Paulo: Atlas, 2009

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 70/2012 pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 06/94. Brasília – DF. Ed. administrativa. Senado Federal. 2012.

_____. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 14 de jul de 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* 25ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12587, de 3-01-2012. São Paulo. Ed. Atlas. 2012.

CASTRO, Rodrigo Batista de. *Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública.* Disponível em: < http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>. Acesso em: 25 mar 2015.

CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELO, RDP nº 90, pág. 57-58. Apud. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* 25ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12587, de 3-01-2012. São Paulo. Ed. Atlas. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo. Ed. Atlas. 2012.

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

GUERRA, Sidney. *A tutela constitucional do meio ambiente no Brasil: do slogan a industrialização suja é melhor que a pobreza limpa até o reconhecimento como direito fundamental*, artigo publicado nos Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI - Florianópolis, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 6. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010

TRENNEPOHL, Curt e TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental.* Rio de Janeiro: Impetus, 2008.