



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)**

**NATHALIA HATZFELD MATTOS**

**A GRAVIDADE DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM RELAÇÃO ÀS  
SANÇÕES PENAS NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**

**RIO DE JANEIRO/RJ**

**2017**

**NATHALIA HATZFELD MATTOS**

**A GRAVIDADE DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM RELAÇÃO ÀS  
SANÇÕES PENAIS NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Professor Orientador: Paulo de Bessa Antunes

Rio de Janeiro/RJ

2017

**NATHALIA HATZFELD MATTOS**

**A GRAVIDADE DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM RELAÇÃO ÀS  
SANÇÕES PENAS NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Escola de Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal do Estado do Rio de Janeiro  
(UNIRIO) como requisito parcial à obtenção  
do grau de Bacharel em Direito.

**Data de aprovação:** \_\_\_\_/ \_\_\_\_/ \_\_\_\_

**Nota final:** \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

---

Paulo de Bessa Antunes

Professor Orientador

---

Professor

---

Professor

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por finalidade demonstrar a gravidade das sanções administrativas em relação às sanções penais aplicadas na seara do Direito Ambiental. Embora as infrações administrativas sejam, na grande maioria das vezes, idênticas aos denominados crimes ambientais, haja vista que o Decreto 6.514/08 reproduziu quase integralmente os tipos penais da Lei 9.605/98, as sanções administrativas se apresentam de forma demasiadamente mais onerosa aos infratores do que as sanções impostas na seara penal, dotado de penas mais brandas. Este estudo demonstra que desde a elaboração até a imposição das sanções administrativas, o Estado deve-se ater aos preceitos fundamentais da proporcionalidade, da tipicidade, e da legalidade, pois trata-se de um direito igualmente sancionador, que demonstra maior eficácia em matéria ambiental, sem que haja a mesma segurança jurídica, imprescindível ao exercício do poder punitivo estatal.

**Palavras-chave:** Infrações Ambientais – Sanções Administrativas – Sanções Penais – Gravidade – Segurança Jurídica

## **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to demonstrate the severity of the administrative sanctions in relation to the penal sanctions applied in the area of Environmental Law. Although administrative infractions are, for the most part, identical to so-called environmental crimes, since Decree 6.514/08 reproduced almost completely the criminal types of Law 9.605/98, administrative penalties are presented in a way that is too costly to violators than the penalties imposed in the criminal chamber, with lighter penalties. This study shows that, from the drafting to the imposition of administrative sanctions, the State must adhere to the fundamental precepts of proportionality, typicality and legality, since it is an equally sanctioning right that demonstrates greater environmental effectiveness, without there being the same legal certainty, essential to the exercise of the punitive power of the State.

**Keywords:** Environmental Infractions – Administrative Sanctions – Criminal Sanctions – Severity – Legal Certainty

## Sumário

Introdução .....	1
1. A Transversalidade do Direito Ambiental e as suas consequências.....	4
1.1. Apresentação .....	4
1.2. O conceito de Direito Ambiental.....	5
1.2.1. O aspecto econômico do Direito Ambiental .....	6
1.2.2. O aspecto humano do Direito Ambiental .....	7
1.3. A autonomia do Direito Ambiental .....	8
1.4. O conceito de transversalidade aplicado ao Direito Ambiental .....	10
1.5. A aplicação das normas jurídicas no Direito Ambiental .....	11
1.5.1. A tutela civil do meio ambiente .....	12
1.5.2. A tutela penal ambiental.....	14
1.5.3. A tutela administrativa do meio ambiente.....	16
1.5.4. Relações do Direito Ambiental com demais ramos do Direito .....	17
2. As Fontes do Direito Administrativo Sancionador e sua aplicação ao Direito Ambiental .....	20
2.1. Considerações iniciais .....	20
2.2. Princípios constitucionais aplicados ao Direito Administrativo Sancionador.....	21
2.2.1. Princípio da Legalidade.....	22
2.2.2. Princípio da Tipicidade .....	24
2.2.3. Princípio da Proporcionalidade .....	26
2.2.4. Princípio da Motivação .....	28
2.2.5. Princípio do Devido Processo Legal e da Ampla Defesa.....	29
2.2.6. Princípio da Segurança Jurídica .....	30
3. O Poder de Polícia Ambiental.....	33
3.1. Conceito de Poder de Polícia .....	34
3.2. Características .....	36
3.3. A Ordem Pública no Meio Ambiente.....	39
3.4. Meios de atuação.....	40
3.4.1. A Fiscalização Ambiental .....	41
3.5. Limites da fiscalização .....	43
4. As infrações administrativas em matéria ambiental.....	45
4.1. Introdução .....	45
4.2. Violação ao Princípio da Reserva de Lei .....	47
4.3. As sanções administrativas.....	51

4.3.1.	Advertência .....	52
4.3.2.	Multas.....	53
4.3.3.	Demais sanções administrativas.....	56
4.3.4.	Prazos prescricionais .....	62
5.	A Lei 9.605/98 e a despenalização dos crimes ambientais .....	67
5.1.	Considerações Iniciais.....	67
5.2.	Os tipos penais ambientais .....	69
5.3.	Aplicação das penas ambientais .....	71
5.3.1.	Das penas restritivas de direitos .....	73
5.3.2.	Das medidas despenalizadoras .....	75
5.4.	Sanções administrativas x Sanções Penais: exame comparativo .....	78
	Conclusão.....	83
	Referências bibliográficas .....	87

## Introdução

O presente trabalho de conclusão de curso visa apresentar a problemática acerca da imposição de sanções na esfera do direito administrativo e do direito penal devido à prática de infrações ambientais, de que forma são impostas, e, principalmente, a análise da gravidade com que se apresentam as sanções administrativas face às penais no direito ambiental brasileiro.

Inicialmente, pretende-se analisar a característica transversal do Direito Ambiental e suas consequências, principalmente, no que se refere à tutela do meio ambiente pelos diversos ramos do direito.

Tratando-se de um direito posto como fundamental pela Constituição Federal, objetiva-se protegê-lo através de normas penais e administrativas. Todavia, a aplicação destas sanções merece análise, comparando-as, principalmente no que se refere à legalidade, à proporcionalidade, ao devido processo legal, assim como ao respeito às garantias fundamentais, e, em decorrência, ao respeito à segurança jurídica.

Deste modo, será examinado no segundo capítulo as fontes do direito administrativo sancionador, através do qual o Estado exerce seu poder punitivo na seara administrativa. É certo que o direito administrativo não apresenta as mesmas garantias presentes no direito penal, no entanto, em um Estado Democrático de Direito, a imposição de sanções deverá observar diversos preceitos fundamentais, como os mencionados anteriormente. Ademais, serão analisados princípios que, embora no direito administrativo de forma geral, não tenham expressiva aplicação, devem ser considerados na imposição de sanções, como o princípio da tipicidade, por exemplo, além de diversos outros que são conhecidos por serem basilares no tocante à atividade da Administração Pública, contudo, por diversas vezes são negligenciados quando da elaboração de normas que regulamentam as infrações administrativas ambientais.

Em se tratando da atuação da Administração Pública, após a análise dos princípios que devem nortear o campo do direito administrativo sancionador no sistema jurídico brasileiro, será estudado, no terceiro capítulo, o poder de polícia, do qual aquela dispõe para o cumprimento de seus atos. Não se discute o fato de ser necessária a discricionariedade na atuação da polícia administrativa, ou que não seja indispensável certa autonomia de suas autoridades, para a efetiva fiscalização e



repreensão, quando necessária por parte dos órgãos competentes, uma vez que, inclusive por se tratar de um Estado Democrático de Direito, revela-se essencial a limitação de determinados direitos individuais, em benefício do interesse público, da coletividade. Desta forma, serão analisadas suas características, seu conceito, seus meios de atuação, bem como seus limites e finalidades, a fim de que se verifique sua relevância na tutela administrativa do meio ambiente.

Finalmente, serão analisadas, no quarto capítulo, as infrações administrativas propriamente ditas, e, principalmente, quais as sanções cabíveis no caso do cometimento de uma infração ambiental na esfera administrativa, bem como se de fato são observadas as garantias fundamentais. Neste sentido, será questionado e analisado o Decreto nº 6.514/08, o qual se apropriou de um tipo aberto previsto no art. 70 da Lei 9.605/98, e gerou inúmeras infrações administrativas, sem que houvesse o devido respeito ao princípio da reserva legal. Ademais, o referido decreto reproduziu grande parte das condutas previstas como crimes na lei, atribuindo a estas o caráter de infrações administrativas, com sanções significativamente mais expressivas do que as previstas na esfera penal. Além de mais gravosas, as sanções impostas na esfera administrativa, muitas das vezes, apresentam variações demasiadamente extensas entre o mínimo e o máximo, conferindo à autoridade administrativa questionável discricionariedade, que pode ultrapassar os limites concedidos pelo constituinte. Assim, como assevera o autor Celso Antônio Bandeira de Mello, o pressuposto inafastável das sanções implicadas nas infrações administrativas é o de que exista a possibilidade dos administrados terem prévio conhecimento da conduta que não devem adotar ou “a que devem adotar para se porem seguramente a salvo da incursão na figura infracional” (MELLO, 2016, p. 882).

Por fim, serão examinados os tipos penais previstos na Lei 9.605/98, e as respectivas penas, com o intuito de literalmente compará-las às sanções administrativas. O direito penal é sempre estudado como sendo a “*ultima ratio*” do direito, o ramo responsável pela tutela dos bens jurídicos mais relevantes, o qual imputa as sanções mais gravosas aos que desrespeitam suas normas, no entanto, tal afirmativa pode ser questionada quando se refere às infrações ambientais. A lei apresenta inúmeras alternativas aos infratores, tais como diversas medidas despenalizadoras, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, atribuindo a grande maioria de seus crimes, o caráter de menor potencial ofensivo.

Ainda que não haja óbice em se ofertar medidas alternativas ao cumprimento da pena privativa de liberdade, sendo de fato o desencarceramento a tendência contemporânea, e, embora não sejam estas o cerne deste estudo, as sanções penais e, conseqüentemente, seu modo de aplicação no Direito Ambiental deve ser analisado para que se conclua se as sanções aplicadas na esfera administrativa são mais gravosas, ou, ao revés, se são as sanções penais que se demonstram consideravelmente mais ineficazes, dando a equivocada sensação de serem as sanções administrativas mais rigorosas. Além disso, serão examinadas quais as alternativas para solucionar o dilema em questão.

## 1. A Transversalidade do Direito Ambiental e as suas consequências

### 1.1. Apresentação

O Direito Ambiental pode ser considerado um dos mais recentes ramos do Direito Contemporâneo, e vem sofrendo diversas modificações ao longo do tempo. Conforme se observa, sua relevância na ordem jurídica internacional e nacional cresce de forma acelerada, contudo, sua implementação, tanto em relação a questões conceituais quanto, principalmente, a questões operacionais, vem encontrando inúmeras dificuldades.

Ademais, o Direito Ambiental apresenta peculiaridades em comparação aos demais ramos do Ordenamento Jurídico, como, notadamente, sua característica transversal, se apresentando como um direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente.

Desta forma, o presente capítulo irá introduzir o tema a ser estudado, apresentando o conceito do termo “transversalidade” no Direito Ambiental, demonstrando sua importância no que tange a aplicação das normas jurídicas nas questões relativas ao meio ambiente. Para tanto, necessário expor uma breve evolução do Direito Ambiental no Ordenamento Jurídico brasileiro, a partir do advento da Lei 6.938 de 1981, que dispõe acerca da Política Nacional do Meio Ambiente, que fora recepcionada pela Constituição Federal de 1988, a partir da qual o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se tornou um direito fundamental.

Sendo assim, por se tratar de um direito fundamental, assim como transversal, o Direito Ambiental se vale de institutos jurídicos comuns a outros ramos do Direito para se tornar efetivo. Tais normas de natureza penal, administrativa, cível, tributária dentre outras, permitem que o Direito Ambiental possa servir de instrumento eficaz para a proteção dos valores ambientais tutelados pela legislação em vigor, cabendo ao presente estudo uma sucinta análise da presença destes setores do Direito na aplicação do Direito Ambiental, a fim de que, finalmente, se avalie a presença das normas sancionadoras previstas no direito penal e no direito administrativo, bem como sua gravidade e a maneira pela qual vem sendo utilizadas no Direito Ambiental.

## 1.2. O conceito de Direito Ambiental

Conforme se observa na doutrina brasileira, o conceito de Direito Ambiental se modificou ao longo dos anos. Inicialmente, a disciplina era conhecida como Direito Ecológico, e, de acordo com o Professor Sérgio Ferraz (1972), este poderia ser definido como “conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos organicamente estruturados, para assegurar um comportamento que não atente contra a sanidade mínima do meio ambiente”.<sup>1</sup>

Contudo, com o desenvolvimento dos estudos sobre a disciplina, a grande maioria dos autores passou a utilizar a denominação Direito Ambiental, por ser mais abrangente e mais capaz de assimilar as nuances da matéria em questão.

Neste diapasão, o Professor Paulo Affonso Leme Machado fornece a seguinte definição:

O Direito Ambiental é um direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o meio ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito florestal, um Direito da fauna ou um Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade de instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação (MACHADO, 2012, p. 62-63).

Outrossim, merece destaque o conceito apresentado pelo consagrado autor Paulo de Bessa Antunes, que entende que o Direito Ambiental pode ser definido como um direito cuja finalidade é regular a apropriação econômica dos bens ambientais, de forma que ela se faça levando em consideração a sustentabilidade dos recursos, bem como o desenvolvimento econômico e social, assegurando aos interessados a participação nas diretrizes a serem adotadas, assim como padrões de saúde e renda (ANTUNES, 2016, p. 12).

O renomado autor ainda desdobra o Direito Ambiental em três vertentes, constituídas pelo: (i) direito ao meio ambiente, (ii) direito sobre o meio ambiente e (iii) direito do meio ambiente. Esclarece que tais vertentes existem na medida em que o

---

<sup>1</sup> “Direito Ecológico; perspectivas e sugestões”, Revista da Consultoria – Geral do Estado do Rio Grande do Sul 2/44, 1972, n.4.

direito ao meio ambiente é um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais.

A partir do conceito elaborado pelo supracitado autor, verifica-se que o Direito Ambiental busca o equilíbrio entre a sustentabilidade dos recursos ambientais, o desenvolvimento econômico e à sadia qualidade de vida.

Ao contrário do que afirma a corrente ecológica preservacionista, não se trata de um Direito ecocêntrico, com apenas a presença dos recursos naturais em seu eixo, permanecendo estes de forma intocável pelo ser humano. Assim como não se configura como um direito unicamente antropocêntrico, sendo os recursos naturais utilizados apenas com o fim de suprir as necessidades do ser humano pura e simplesmente, como de fato ocorreu no passado.

O conceito de Direito Ambiental pode, ainda, ser considerado biocêntrico, que, segundo o autor Luís Paulo Sirvinskas “procura conciliar as duas posições extremas, colocando o meio ambiente e o homem no centro do universo” (SIRVINSKAS, 2013, p. 361).

Contudo, não se pode refutar a presença do aspecto econômico do Direito Ambiental, haja vista que, como afirma o autor Paulo de Bessa Antunes, dentre os seus últimos fins se encontra a regulação da apropriação econômica dos bens naturais (ANTUNES, 2016, p.13).

### 1.2.1. O aspecto econômico do Direito Ambiental

O Direito Econômico se encontra inserido no direito público, e, se equivale ao Direito Ambiental em seu caráter interdisciplinar, tendo em vista o considerável número de instrumentos e às diversas áreas que são submetidas ao direito econômico. Este pode ser considerado uma espécie de polo ao redor do qual circulam o direito tributário, administrativo, financeiro, o próprio direito ambiental, e inúmeros outros.

No que se refere à intervenção do estado sobre a ordem econômica, em relação a seus aspectos ambientais, a mesma se faz através da utilização de mecanismos jurídicos próprios pertencentes ao campo do Direito Ambiental. Através da modalidade da indução – mecanismo pelo qual o Estado cria incentivos ou punições para a adoção de determinados comportamentos econômicos ou inclusive criando

condições favoráveis para que se desenvolvam empreendimentos privados em determinadas regiões – podem se adotar medidas visando a utilização racional dos recursos ambientais. Tal instrumento se faz presente, especialmente, através dos mecanismos de incentivo econômico.

Outrossim, a fim de ratificar a existência do relevante aspecto econômico presente no Direito Ambiental, cabe mencionar a inclusão do “respeito ao meio ambiente” como um dos princípios basilares da Ordem Econômica constitucional, prevista em seu art. 170, inciso IV:

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

(...)

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

Desta forma, como afirma o autor Paulo de Bessa Antunes “qualquer atividade fundada na livre iniciativa está, necessariamente, vinculada à observância do respeito ao meio ambiente ou, em outras palavras, à observância das normas de proteção ambiental vigentes” (ANTUNES, 2016, p. 15).

### 1.2.2. O aspecto humano do Direito Ambiental

Assim como em todo o Ordenamento Jurídico brasileiro, os direitos humanos vêm se ampliando, ganhando maior dimensão, inclusive, no Direito Ambiental. Sua própria construção prática demonstra que, em grande medida, ele é originado de movimentos reivindicatórios e de protestos contra más condições de vida, poluição, falta de saneamento e diversas outras.

Ademais, a própria Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente humano, produzida na Conferência de Estocolmo de 1972 – considerada um marco inicial do Direito Ambiental internacional, apresentou o entendimento de ser o direito ambiental de qualidade um direito humano fundamental, apresentando como princípio:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.<sup>2</sup>

No regime constitucional brasileiro, influenciado pela Declaração supramencionada, o artigo 225 da Constituição Federal define o direito ao meio ambiente equilibrado como “direito de todos”, logo, exigível por toda e qualquer pessoa<sup>3</sup>. Impõe, ainda, a mesma conclusão presente na Declaração de Estocolmo, qual seja, ser o direito ao meio ambiente equilibrado, um dos direitos humanos fundamentais. Além disso, conforme se depreende deste artigo da Constituição Federal, o meio ambiente é “bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida”. Observa-se, deste modo, que no centro do Direito Ambiental se encontra o ser humano, e a proteção do meio ambiente se faz visando o seu próprio bem-estar.

É imperioso perceber que o aspecto econômico do Direito Ambiental caminha junto de seu aspecto humano, ambos estão presentes neste ramo do direito de maneira equivalente, devendo, na prática, ser analisada a importância de cada um, a cada caso em concreto, fazendo, deste modo, jus ao conceito de desenvolvimento sustentável.

### 1.3. A autonomia do Direito Ambiental

Com o fim de se demonstrar uma das mais relevantes peculiaridades do Direito Ambiental para o presente trabalho, qual seja, sua característica transversal, interdisciplinar, há que se comentar brevemente acerca de sua autonomia, como ramo do Direito.

Segundo a doutrina majoritária, o direito ambiental possui uma autonomia relativa, devido à interdependência entre os diversos ramos do direito. Para o autor Luís Paulo Sirvinskas, “a autonomia do direito ambiental caracteriza-se pelo fato de

---

<sup>2</sup> ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>; acesso em 14 abril 2017.

<sup>3</sup> Cabe ressaltar que, no tocante ao direito fundamental ao meio ambiente sadio também se apresentaram como relevantes fontes de inspiração, a Constituição da República Portuguesa, e seu artigo 66: “Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”, assim como a Constituição Espanhola que dispõe, em seu artigo 45: “*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*”.

possuir seu próprio regime jurídico, objetivos, princípios, sistema nacional do meio ambiente, etc.” Entretanto, como esclarece o renomado autor, “ele não seria autônomo em relação aos demais ramos do direito, mesmo porque nenhum deles o é. Há, sim, uma constante simbiose, e muitos conceitos são extraídos dos diversos ramos do direito, adaptando-se ao direito ambiental” (SIRVINSKAS, 2013, p. 454-455). Desta forma, ao contrário dos “ramos tradicionais” do Direito, o Direito Ambiental não se apresenta de forma autônoma em relação aos demais.

Há, ainda, parte da doutrina que refuta a autonomia do Direito Ambiental por estar fundada sobre legislação esparsa e fragmentada, inerente a outros setores do Direito, principalmente ao Direito Administrativo<sup>4</sup>. Todavia, trata-se de concepção ultrapassada, uma vez que desde o advento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), que agrupou as principais normas ambientais, buscando sua independência, que pode o Direito Ambiental ser considerado ramo autônomo em relação aos demais, ainda que de forma relativa, já que “nenhum outro ramo jurídico tem por objeto específico as normas de preservação, melhoria ou recuperação do ambiente, como meio para garantia da sadia qualidade de vida humana e preservação da vida em todas as suas formas” (SILVA, 2003, p. 41).

Não obstante haja esta discussão na doutrina, a questão acerca da autonomia se apresenta no Direito Ambiental de forma periférica, estando sua relevância limitada para fins meramente didáticos. Inicialmente, o próprio conceito de autonomia dos ramos do Direito é discutível e discutido. Segundo o autor Paulo de Bessa Antunes, “tal conceito implica a existência de setores estanques no interior da ordem jurídica que, apenas e tão somente, mantêm algumas relações formais entre si”. O autor questiona esta concepção, ao afirmar que:

Os conceitos fundamentais do Direito tradicional são válidos em qualquer um dos diferentes “ramos” do Direito. O conceito de sujeito de direito é válido tanto para o direito penal quanto para o direito tributário ou civil (ANTUNES, 2016, p. 21-22).

Desta forma, deve-se observar ser desnecessário reconhecer o Direito Ambiental como ramo autônomo do Direito para que possa se confirmar sua pertinência no Ordenamento Jurídico brasileiro.

---

<sup>4</sup> MUKAI, Toshio. *Temas Atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 168.



#### 1.4. O conceito de transversalidade aplicado ao Direito Ambiental

Conforme se expôs até o presente momento, o Direito Ambiental se apresenta no Ordenamento Jurídico de forma transversal. A compreensão acerca do significado de tal característica demonstra-se essencial para o presente estudo, a fim de que se observe a influência de suas normas nas demais normas jurídicas, e, especialmente, nas normas sancionadoras que, direta ou indiretamente, apresentem como objetivo a proteção ambiental.

Ao contrário do que ocorre com os chamados “ramos tradicionais do Direito”, como, por exemplo, o Direito Penal, o Direito civil, o Direito Administrativo, dentre outros, que se encontram no Ordenamento Jurídico de forma “paralela” entre si, o Direito Ambiental rompe esta barreira existente, se apresentando de forma transversal, adentrando verticalmente aos demais ramos, em toda a estrutura hierárquica das normas jurídicas. O tratamento jurídico do meio ambiente se faz através de diversas áreas do Direito, e por diferentes instrumentos que, nem sempre, são próprios do Direito Ambiental. Exemplificando, uma norma de direito público que determine a administração a realização de estudos de impacto ambiental para a implementação de certas atividades está situada no campo do direito administrativo ou no Direito Ambiental? Uma norma que tipifica crimes contra o meio ambiente se encontra na esfera do direito penal ou no Direito Ambiental? Conforme esclarece o autor Paulo de Bessa Antunes, “o importante é ter em vista que a proteção ambiental pode ocorrer mediante a tutela conferida por normas dos mais diferentes campos do Direito” (ANTUNES, 2016, p. 21).

O Professor Michel Prieur, de forma apropriada acentua:

Na medida em que o ambiente é a expressão de uma visão global das intenções e relações dos seres vivos entre eles e com o seu meio, não é surpreendente que o Direito do Ambiente seja um Direito de caráter horizontal, que recubra os diferentes ramos clássicos do Direito (Direito Civil, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Internacional), e um Direito de interações, que se encontra disperso nas várias regulamentações. Mais do que um novo ramo do Direito com seu próprio corpo de regras, o Direito do Ambiente tende a

penetrar todos os sistemas jurídicos existentes para os orientar num sentido ambientalista.<sup>5</sup>

Ademais, cabe mencionar, que a proteção jurídica do meio ambiente se faz, ainda, com as informações e dados concedidos por outros segmentos do conhecimento humano, como a biologia, química, ciências sociais e diversas outras. As normas de Direito Ambiental, muitas vezes, necessitam de preenchimento feito por portarias e outros atos administrativos, cujo conteúdo é fornecido por disciplinas não jurídicas. No que se refere às normas sancionadoras, a própria extensão do dano ambiental deverá ser avaliada por especialistas de outras áreas, para que possa ser aplicada a sanção correspondente.

Não obstante a presença expressiva da interdisciplinaridade no Direito Ambiental, conforme brevemente comentado acima, para o presente estudo é necessário destacar sua relação com os diversos ramos do Direito, inicialmente a partir da Constituição Federal, se enraizando nos demais campos do Ordenamento Jurídico, principalmente, no tocante às normas sancionadoras do Direito Penal e no Direito Administrativo.

#### 1.5. A aplicação das normas jurídicas no Direito Ambiental

A partir do advento da Lei 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, o Direito Ambiental deixou de estar presente apenas de forma fragmentada e parcial, passando a exercer papel fundamental no Ordenamento Jurídico.

A referida lei, recepcionada pela nova ordem constitucional, apresenta toda a sistemática necessária para a aplicação de uma política ambiental, desde os conceitos básicos referentes ao meio ambiente até os instrumentos que devem ser utilizados pelo Poder Público na tarefa de concretização e manutenção do equilíbrio ambiental. Devido a esta lei, o meio ambiente passou a existir como um conceito jurídico, merecedor de tutela autônoma, fazendo com que a Constituição Federal de 1988 elevasse a proteção do meio ambiente a outro nível, deixando de ser somente um fator secundário na preocupação com o desenvolvimento econômico, passando a ocupar

---

<sup>5</sup> PRIEUR, Michel. Droit de l'Environnement, 5<sup>a</sup> ed. Paris: Dalloz, 2004.

posição de destaque na Carta Magna, em capítulo próprio, além de estar presente em diversos outros artigos, sendo de fato considerado direito fundamental.

Com o intuito de analisar unicamente o tema do presente subcapítulo, qual seja, a aplicação das normas no Direito Ambiental e sua transversalidade, importante ressaltar o disposto no art. 225, § 3º da CRFB:

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

(...)

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

Como se observa no dispositivo em questão, além do direito ao meio ambiente se apresentar como direito fundamental, emanado da própria Constituição Federal, são diversos os ramos do direito que fornecem seus institutos e instrumentos para sua proteção.

#### 1.5.1. A tutela civil do meio ambiente

De modo que não se distancie do tema abordado no presente estudo, deve-se expor, ainda que sucintamente, a presença do direito civil no Direito Ambiental. Como se interpreta o texto constitucional, o dano ambiental – considerado ação ou omissão que prejudique as diversas condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permita, abriga e reja a vida, em quaisquer de suas formas<sup>6</sup> – deve ser reparado, independentemente de ser causado por pessoa física ou jurídica. Conforme ressalta José de Aguiar Dias, “a situação desejável é do equilíbrio, onde impere a conciliação entre os direitos do homem e seus deveres para com os seus semelhantes”. Afirma, ainda, que “o conflito de interesses não é permanente, mas ocasional. E quando ele ocorre, então sem nenhuma dúvida, o que há de prevalecer é o interesse da coletividade” (DIAS, 2011, p. 78-79).

---

<sup>6</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 608.

Ainda que a Constituição Federal não tenha definido o regime de responsabilidade civil empregado, objetivo ou subjetivo, a lei da Política Nacional do Meio Ambiente já havia o definido como objetivo, portanto, independente de culpa, como se depreende do art. 14, § 1º da Lei 6.938 de 1981, quando afirma que “é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”. Na mesma linha, o Código Civil dispõe em seu art. 927, parágrafo único, afirmando que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

Como se depreende do artigo mencionado acima, existe a possibilidade, ainda, da responsabilidade objetiva decorrer em função do risco da atividade. Contudo, não é pacífico na doutrina que a responsabilidade civil no direito ambiental seja decorrente da teoria do risco integral, sem que haja espaço para quaisquer excludentes de responsabilidade. Embora não caiba a este estudo se aprofundar neste tema, cujo debate apresenta significativa relevância para o Direito Ambiental, ressalte-se a posição da Professora Maria Luiza Machado Granziera:

Há que se analisar a questão à luz do risco ao qual a atividade causadora de dano expôs a sociedade e o meio ambiente (...) Se não ficar claramente evidenciado que o fato ocorrido estava totalmente fora da previsão e do controle do empreendedor e que nenhum ato seu colaborou para a realização do dano, é cabível a sua responsabilização (GRANZIERA, 2009, p. 550).

Além disso, o direito ambiental ainda se encontra presente na esfera cível devido ao Direito de Vizinhança, constituído por um conjunto de normas presentes do Código Civil, bem como em leis especiais, como, por exemplo, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que limitam o direito de propriedade, em prol da boa convivência social, da garantia de tranquilidade e sossego das pessoas. Esta proteção deve ser avaliada sempre com vista à tutela do meio ambiente prevista na Constituição Federal.

Importante destacar, por fim, que também a Lei nº 12.561/12 – Código Florestal faz uso do direito civil, em seu art. 2º, § 1º ao afirmar que “as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da

propriedade”<sup>7</sup>. Segundo o autor Paulo de Bessa Antunes, a denominação adequada seria “uso nocivo da propriedade” – como utilizado no dispositivo correspondente do Código Florestal de 1965 (lei nº 4.771/65) – ou “uso anormal da propriedade”, instituto este do Direito de Vizinhança, tratado pelos artigos 1.277 e seguintes do Código Civil brasileiro e que pode ser definido como “o exercício do direito de propriedade em desconformidade com as normas administrativas, civis e de boa convivência” (ANTUNES, 2014, p. 66).

### 1.5.2. A tutela penal ambiental

O Direito Penal possui papel essencial na proteção ao meio ambiente. De acordo com o previsto no art. 225, § 3º da CRFB, aquele que pratica um dano ambiental estará sujeito a sanções penais e administrativas, além da obrigação de repará-lo. As questões acerca da sanção penal aplicada ao Direito Ambiental serão melhor analisadas posteriormente, mais precisamente quando comparadas às sanções administrativas no capítulo seguinte, no qual sua análise será aprofundada, todavia, cabe neste subcapítulo comentar de que forma se faz presente a tutela penal do meio ambiente.

O diploma normativo que regulamenta a grande maioria dos crimes ambientais é a Lei 9.605, publicada em 12 de fevereiro de 1998, que buscou sistematizar e aglutinar a quase totalidade das disposições relativas ao tratamento criminal das condutas lesivas ao meio ambiente. Antes de seu advento, as normas que previam crimes ambientais eram muitas e assistemáticas, contribuindo para o descumprimento e falta de consciência ambiental. A partir da edição desta lei, pode-se afirmar que o Direito Penal Ambiental está razoavelmente estruturado de forma a proteger o meio ambiente, em consonância com os principais princípios presentes na tutela ao meio ambiente.

Com efeito, esta lei projetou importante hipótese no sentido de responsabilizar penalmente as pessoas jurídicas, sejam de direito público ou de direito privado,

---

<sup>7</sup> Ressalte-se que, com o advento do Novo Código de Processo Civil (lei nº 13.105/15), deverá ser aplicado o procedimento comum para os litígios referentes ao “uso irregular da propriedade”. Outrossim, “mesmo as ações civis públicas ajuizadas com base na Lei nº 7.347/85 deverão observar o rito determinado pela lei ora comentada, por força de seu art. 19, haja vista que, em princípio, não há contrariedade (ANTUNES, Paulo de Bessa. Comentários ao Novo Código Florestal. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 67).

inclusive com a aplicação do instituto da desconsideração da pessoa jurídica “sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente”<sup>8</sup>.

Insta salientar que embora seja novidade no sistema romano-germânico a responsabilidade penal da pessoa jurídica, no qual adotou-se o princípio da *societas delinquere non potest*, segundo o qual as pessoas jurídicas não podem ser penalizadas criminalmente, restando-lhe somente a punibilidade administrativa e civil, no sistema anglo-saxão este instituto se encontra presente desde o século XIX, a partir de um dispositivo geral que passou a considerar o termo “pessoa” como abrangendo também o ente coletivo. Tal espécie de responsabilidade foi aplicada, inicialmente, às infrações punidas com sanções menos severas e de forma objetiva. A partir de 1940, alcançou crimes de qualquer natureza.<sup>9</sup>

Como exposto anteriormente, é certo que a Constituição Federal, em seu art. 225 já previa a tríplice responsabilidade da pessoa física ou jurídica pelo dano ambiental estabelecendo sanções penais, administrativas e civis, podendo ser aplicadas cumulativamente. Além disso, em seu Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), em seu Capítulo I (Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica), sem estabelecer os tipos de punições, também foi abordado a questão referente à responsabilidade da pessoa jurídica, em seu art. 173, § 5º, ao afirmar que a lei estabelecerá a responsabilidade da pessoa jurídica “sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira (...)”. Contudo, inicialmente, a responsabilização penal da pessoa jurídica suscitou diversas discussões doutrinárias, bem como divergências jurisprudenciais quanto à aplicabilidade deste preceito constitucional. Apenas com o advento da lei 9.605/98, regulamentando o tema, que foi possível a utilização deste instrumento de tutela ambiental.

Embora a doutrina majoritária<sup>10</sup> aceite a responsabilização penal da pessoa jurídica pelas condutas lesivas causadas ao meio ambiente, ainda permanece uma

---

<sup>8</sup> BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm); acesso em 21 abril. 2017.

<sup>9</sup> PRADO, Luiz Regis. DOTTI, René Ariel (Coord.) Responsabilidade penal da pessoa Jurídica: em defesa do princípio da imputação penal subjetiva. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2001, p. 116.

<sup>10</sup> Neste sentido, Paulo Affonso Leme Machado afirma: “conservar-se só a responsabilidade da pessoa física frente aos crimes ambientais é aceitar a imprestabilidade ou a inutilidade do Direito Penal para

corrente minoritária<sup>11</sup> que não a aceita, com o argumento segundo o qual a pessoa jurídica não poderia delinquir, uma vez que lhe faltaria capacidade de conduta, vontade e culpabilidade, e, ainda, pela incapacidade de sofrer os efeitos da pena. No entanto, afirmar que a pessoa jurídica possui aptidão para ter direitos e receber benefícios, mas irresponsável penalmente, incapaz de responder pelos danos ambientais que produzir, seria uma inobservância ao princípio da equidade, assim como violação aos preceitos constitucionais, que visam, sobretudo, a tutela do direito ao meio ambiente equilibrado.

### 1.5.3. A tutela administrativa do meio ambiente

A aplicação do direito administrativo sancionador nas questões relativas ao meio ambiente será objeto de capítulo próprio, no qual o tema será aprofundado<sup>12</sup>. Desta forma, cabe neste subcapítulo apenas comentar acerca de sua relevância para o Direito Ambiental.

Além do fundamento no art. 225, § 3º da Constituição Federal, dois diplomas normativos destacam-se no tocante à responsabilidade administrativa ambiental: a Lei 9.605/98 (que derogou tacitamente o art. 14 da Lei 6.938/81, no que tange as regras de responsabilização administrativa),<sup>13</sup> , e o Decreto 6.514/08, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas referentes ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações e dá outras providências – normas estas que serão estudadas mais adiante.

---

colaborar na melhoria e recuperação do meio ambiente” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 827).

<sup>11</sup> Nesta esteira, o Professor René Ariel Dotti afirma categoricamente que seria impossível a responsabilização penal de um ente fictício, uma vez que este não apresenta as capacidades necessárias para praticar uma conduta criminosa: “Os crimes e delitos e as contravenções não podem ser praticados pelas pessoas jurídicas, posto que a imputabilidade jurídico-penal é uma qualidade inerente aos seres humanos” (DOTTI, René Ariel. *A incapacidade criminal da pessoa jurídica*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. IBCCRIM, nº 11, 1995).

<sup>12</sup> Cabe ressaltar que, o Ordenamento Jurídico brasileiro adotou o sistema da jurisdição una, proveniente do Common – Law, “pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos”. Afastando, assim, o sistema da dualidade de jurisdição, originado no direito romanístico, no qual, “paralelamente ao Poder Judiciário, existem os órgãos do Contencioso Administrativo, que exercem, como aquele, função jurisdicional sobre lides de que a Administração seja parte interessada” (DI PIETRO, Maria Sylvia, *Direito Administrativo*, 27ª ed, São Paulo, Atlas, 2014, p. 827).

<sup>13</sup> “O dispositivo de lei em que se baseavam a maioria das multas por infrações ao meio ambiente (art. 14 da Lei 6.938/81) foi revogado pela Lei 9.605/98, que em seus arts. 70 a 76 passou a regular a matéria” (MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. p. 123.

Ademais, a própria Lei 6.938/81, ao instituir o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente conferiu a órgãos e instituições vinculadas ao poder executivo a responsabilidade no que tange a proteção do meio ambiente, com o intuito de alcançar os objetivos previstos no texto legal. Foi instituído, ainda, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente pelo art. 6º, inciso II da mesma lei, cuja finalidade seria de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo (órgão integrante da Presidência da República) diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. “O CONAMA, portanto, é uma entidade dotada de poder regulamentar em razão de expressa determinação legal” (ANTUNES, 2016, p. 152). Visando alcançar os seus objetivos, a Política Nacional de Meio Ambiente apresentou instrumentos, que podem ser entendidos como meios utilizados pelo Poder Público na tarefa de concretização e manutenção do equilíbrio ambiental. São as “medidas, meios e procedimentos pelos quais o Poder Público executa a Política Ambiental tendo em vista a realização concreta de seu objeto, ou seja, a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (SILVA, 2003, p. 216).

Como será aprofundado no terceiro capítulo, para que se exerça a política ambiental – que pode ser definida como “todos os movimentos articulados pelo poder público com vistas a estabelecer os mecanismos capazes de promover a utilização de recursos ambientais de forma a mais eficiente possível, considerando como elementos primordiais a capacidade de suporte do meio ambiente, a conservação dos recursos naturais renováveis e não renováveis” (ANTUNES, 2016, p. 127) – a administração pública faz uso do poder de polícia ambiental, apresentando papel essencial na maioria das questões ambientais. Como preleciona Hely Lopes Meirelles, o poder de polícia age através de “ordens e proibições, mas, e sobretudo, por meio de normas limitadoras e sancionadoras” (MEIRELLES, 2012, p. 141). Por intermédio desta atividade, o Estado busca, ou deveria buscar, a ordem pública, que pode ser considerada em matéria ambiental como “o respeito pelos cidadãos e pelas instituições públicas e privadas aos parâmetros estabelecidos pela norma ambiental” (ANTUNES, 2016, p. 181).

#### 1.5.4. Relações do Direito Ambiental com demais ramos do Direito



Como foi dito anteriormente, o Direito Ambiental é um dos ramos do Ordenamento Jurídico que mais fortemente se relaciona com os demais. Esta transversalidade, entretanto, ultrapassa a tríplice responsabilidade prevista no art. 225, § 3º da Constituição Federal. Além de importante presença no Direito Constitucional, no Direito Civil, no Direito Penal e, finalmente, para o Direito Administrativo, ele também se faz presente em outros ramos, que merecem comentários, ainda que sucintamente.

Conforme já exposto, através do poder de polícia administrativo que o Poder Público pode adotar as medidas para a fiscalização e arrecadação dos recursos necessários, objetivando o cumprimento das políticas públicas. A tributação ambiental é o instrumento mais importante para que os órgãos integrantes do SISNAMA possam aplicar e cumprir as diretrizes traçadas pela legislação. Em outras palavras, a “tributação ambiental pode ser singelamente conceituada como o emprego de instrumentos tributários para orientar o comportamento dos contribuintes a respeito do meio ambiente, bem como para gerar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental” (COSTA, 2011, p. 331). Assim, todas as espécies de tributos podem servir para a proteção e conservação do meio ambiente (impostos, contribuição de melhoria e taxas). Também é possível utilizar a intervenção no domínio econômico, previstos no art. 149 da CRFB, assim como os incentivos fiscais (imunidades, isenções, deduções e progressividade tributária), dispostos no art. 150 da Constituição Federal.

O Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, também pode ser um instrumento importante para financiar e recuperar áreas degradadas. Tal fundo pode ser criado na esfera estadual e municipal, devendo prevalecer sempre a supremacia do interesse público em detrimento do interesse privado quando se falar em qualidade ambiental.

Outro ramo do direito de significativa presença no Direito Ambiental é o direito processual. A complexidade crescente das relações sociais fez com que o Direito Processual Civil extrapolasse os limites formais da tutela de interesses individuais, criando mecanismos voltados à proteção de direitos coletivos e difusos. Busca-se a construção de uma estrutura processual sistêmica apta a tutelar as demandas de caráter transindividual ostentadas na Constituição Federal. Desta forma,

as normas direcionadas a regular esta nova “processualidade coletiva”, quais sejam, “a Lei de improbidade administrativa, juntamente com a Lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõe um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se”<sup>14</sup>, o qual pode e deve ser invocado para a tutela dos bens ambientais.

O direito internacional apresenta também grande influência no Direito Ambiental, desde suas origens. As questões relacionadas ao meio ambiente começaram a ganhar forma sob a ótica internacional, principalmente nas três últimas décadas do século passado. A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, é considerada um marco na evolução da matéria em âmbito internacional, resultando na Declaração de Princípios sobre o Meio Ambiente Humano, a qual apresenta 26 princípios que enfocam as mais relevantes preocupações daquele momento referentes ao sadio meio ambiente. Vinte anos depois, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada “ECO/92”, cujo tema abordado fora o desenvolvimento sustentável. Desde então, diversas foram as Conferências realizadas em âmbito internacional buscando soluções para a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, buscando cada vez mais aproximar o estudo dos direitos humanos com o meio ambiente, sem deixar de abordar também a questão do desenvolvimento, já que, como visto anteriormente, a proteção do meio ambiente está intimamente ligada com a proteção da pessoa humana, na medida em que não se pode imaginar o exercício dos direitos humanos sem que exista um ambiente sadio e que propicie o bem-estar para o desenvolvimento pleno e digno para todos.

O presente capítulo buscou demonstrar e definir a transversalidade do Direito Ambiental, que não se apresenta no Ordenamento Jurídico de forma paralela aos demais ramos, mas sim, de forma horizontal, possuindo relação íntima com diversos outros setores do Direito Moderno, inclusive, em relação à aplicabilidade de sanções, realizadas na esfera do Direito Administrativo e do Direito Penal, as quais serão analisadas em seguida minuciosamente.

---

<sup>14</sup> STJ, Resp 510150/MA, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ 29 mar. 2004, p. 173.

## 2. As Fontes do Direito Administrativo Sancionador e sua aplicação ao Direito Ambiental

### 2.1. Considerações iniciais

Como exposto no capítulo anterior, a Constituição Federal, em seu art. 225, § 3º, imputou à tutela do meio ambiente a denominada “tríplice responsabilidade”, abrangendo a responsabilidade civil, assim como a penal e a administrativa, demonstrando, desta forma, a relevância da proteção ambiental para a nova ordem constitucional.

No entanto, ao contrário do que ocorre no campo da responsabilidade civil, cuja finalidade é a reparação do dano causado ao meio ambiente – e o seu valor total é dado pela extensão deste último, sendo a sanção puramente reparatória – na esfera do direito penal e do direito administrativo a sanção apresenta caráter punitivo, fazendo com que o Estado intervenha, exercendo o seu *ius puniendi*. Nestes casos, a sanção cominada, seja no direito penal ou no direito administrativo, visará a punição do infrator e lhe fixará uma limitação a um direito fundamental. O Estado age com todo o seu poder, sendo imprescindível a observância de garantias fundamentais que inibam o sancionamento exacerbado.

Como se observará mais adiante, no que se refere à proteção do meio ambiente, as sanções penais são aplicadas com extremo zelo, fazendo-se valer de inúmeras medidas despenalizadoras, bem como se atentando às diversas garantias fundamentais emanadas da Constituição Federal, gerando, assim, uma significativa segurança jurídica para o infrator quando aplicada determinada pena pela prática de crimes ambientais.<sup>15</sup>

Contudo, embora as infrações administrativas – cujo bem jurídico tutelado seja o meio ambiente – sejam praticamente idênticas aos denominados “crimes ambientais”<sup>16</sup>, não se observa as mesmas garantias para sua aplicação. Inclusive os

---

<sup>15</sup> A segurança jurídica se faz presente quando se analisa o lado do infrator, daquele que comete um crime ambiental. Será observado ao longo deste capítulo que em muitos casos, há uma significativa impunidade na esfera penal de proteção do meio ambiente, haja vista que de acordo com a Lei 9.605/98 a grande maioria destes crimes são considerados de menor potencial ofensivo, sendo as penas cominadas altamente brandas e desproporcionais aos delitos descritos na lei.

<sup>16</sup> Como será analisado mais adiante, a Lei nº 9.605/98 não definiu as infrações administrativas contra o meio ambiente, embora uma de suas finalidades tenha sido aplicar sanções para a prática destas. A lei se limitou à adoção de uma fórmula geral, contida em seu art. 70, a partir da qual foi editado o Decreto nº 6.514/08, que embora tenha reproduzido, em sua grande maioria, as infrações previstas na

próprios princípios constitucionais mais básicos do direito administrativo por muitas vezes, e, em diversos aspectos, não se encontram presentes na aplicação de uma sanção administrativa, como, por exemplo, o princípio da legalidade, o princípio da tipicidade, o princípio da proporcionalidade, o devido processo legal e da ampla defesa, além do princípio da segurança jurídica, que serão analisados a seguir de forma aprofundada.

## 2.2. Princípios constitucionais aplicados ao Direito Administrativo Sancionador

Conforme brevemente exposto anteriormente, o Direito punitivo Estatal, tanto no Direito Penal quanto no Direito Administrativo, se fundamenta em um conjunto de princípios e normas garantidoras que, apesar das diferentes formas de aplicação, a depender de se tratar de infrações penais ou administrativas, informam o *ius puniendi* estatal. Sem a observância de tais garantias, as atividades punitivas do Estado se tornam ilegítimas e arbitrárias.

É com base no conceito de Estado Constitucional de Direito<sup>17</sup> e na legitimidade da atuação estatal que o Direito Administrativo Sancionador encontra seu eixo fundamental, com a necessária e indispensável preocupação de contenção deste poder aplicado pelo Estado.

Em relação à aplicação dos princípios constitucionais na atuação da Administração Pública, para que haja o equilíbrio entre Estado e administrados, esclarece a autora Maria Sylvia Di Pietro:

Sendo o Direito Administrativo em suas origens, de elaboração pretoriana e não codificado, os princípios sempre representaram papel relevante nesse ramo do direito, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração (DI PIETRO, 2014. p. 64).

---

lei, cominou sanções altamente mais gravosas na esfera administrativa, ainda que não haja as mesmas garantias presentes no campo do direito penal.

<sup>17</sup> “O Estado Constitucional de Direito desenvolve-se a partir do término da Segunda-Guerra Mundial e se aprofunda no último quarto do século XX, tendo por característica central a subordinação da legalidade a uma Constituição rígida. A validade das leis já não depende apenas da forma de sua produção, mas também da efetiva compatibilidade de seu conteúdo com as normas constitucionais, às quais se reconhece a imperatividade típica do Direito. Mais do que isso: a Constituição não apenas impõe limites ao legislador e ao administrador, mas lhes determina, também, deveres de atuação” (BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 266-267).

Dentre os princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Administrativo, cabe ao presente estudo selecionar aqueles presentes de forma relevante no Direito Administrativo Sancionador, quando da prática de uma infração administrativa e a consequente aplicação da sanção correspondente. Embora não haja uma teoria sólida acerca das fontes do Direito Administrativo Sancionador<sup>18</sup>, é certo que as normas e os princípios constitucionais fundamentais devem ser observados, principalmente no que concerne à conduta do Estado em restringir um direito fundamental de um indivíduo, ainda que o intuito seja assegurar o bem-estar coletivo.

### 2.2.1. Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade tem sua origem no Estado Democrático de Direito<sup>19</sup>, sendo aquele que o qualifica e lhe concede identidade própria., constituindo, ainda, uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque, segundo afirma Maria Sylvia Di Pietro “a lei, ao mesmo tempo que os define, estabelece também os limites de atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade” (DI PIETRO, 2014, p. 65).

Ao contrário do conceito de legalidade imposto no âmbito das relações entre particulares, nas quais vigora o preceito do art. 5º, II da CRFB segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, a Administração Pública, de acordo com este mesmo princípio (denominado também como Princípio da Reserva Legal) somente poderá fazer o que a lei permitir<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Segundo o autor Fábio Medina Osório: “a busca das fontes do Direito Administrativo Sancionador pátrio não é um problema simples ou facilmente solucionável mediante o apelo a uma genérica e singela referência ao ‘unitário poder punitivo estatal’, com a importação de ‘princípios penais’ ao campo do Direito Administrativo Sancionatório. Em realidade, o problema das fontes do Direito Administrativo Sancionador exige o exame das normas constitucionais das quais derivam os princípios e as regras que devem nortear os operadores jurídicos nesse terreno” (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 170).

<sup>19</sup> Em relação ao Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º da Constituição Federal, importante ressaltar novamente a influência da Constituição da República Portuguesa de 1976 que afirma em seu art. 2º “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular (...)”, assim como a Constituição Espanhola de 1978 que dispõe em seu art. 1º “España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

<sup>20</sup> Veja-se o art. 37, *caput* da CRFB, *in verbis*: “A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência(...)”.

Assim, para o renomado autor Celso Antônio Bandeira de Mello, “o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática” (MELLO, 2016, p. 104). No mesmo sentido, merece destaque a posição de Alessi, ao afirmar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza (ALESSI, 1960, p. 9). Desta forma, como conclui Maria Sylvia Di Pietro “a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei” (DI PIETRO, 2014, p. 65).

No que se refere especificamente ao Direito Administrativo Sancionador, o autor Fábio Medina Osório adverte quanto às distinções presentes na legalidade dos tipos sancionadores. No âmbito do Direito Penal a legalidade conta com previsões mais concentradas e especializadas, mais rígidas. Já a legalidade do Direito Administrativo Sancionador apresenta origens diversas e, embora guarde raízes comuns, vem desempenhando funções mais flexíveis, dentro do leque imenso de demandas da Administração Pública. Para o autor, a legalidade da atividade sancionadora do Direito Administrativo possui maior flexibilidade, devido à ausência de “algumas amarras que normalmente escravizam as normas penais”. Tal flexibilidade ficaria por conta de um “abandono histórico a que submetido esse conjunto de normas, que ficaram à margem do desenvolvimento do Direito Punitivo, este identificado como Direito Penal”. Ademais, merece destaque o posicionamento do autor ao afirmar que:

Assim, as normas de Direito Administrativo Sancionador eram manejadas e tratadas historicamente no bojo do chamado poder de polícia da Administração Pública, cujas principais características remetiam, e ainda remetem, à discricionariedade das autoridades competentes. Daí decorre, em boa medida, a flexibilidade de uma legalidade permeada por competências discricionárias, sempre voltadas à direção do interesse público (OSÓRIO, 2015, p. 227).

De fato, ainda que haja o desenvolvimento de um Direito Administrativo Sancionador autônomo ao Poder de Polícia, o qual será estudado em capítulo próprio, verifica-se a distinção entre sanções penais e administrativas devido à maior amplitude destas. Em regra, os tipos do Direito Administrativo são mais elásticos que os tipos

penais, “dada a utilização da dinâmica própria do terreno administrativo e a permanente inspiração dos interesses públicos e gerais a orientar feitura e aplicação das normas” (ÓSORIO, 2015, p. 226-227).

Em relação à aplicação do Princípio da Legalidade pelo Direito Ambiental, como será aprofundado mais adiante, mais precisamente, pelas infrações administrativas na seara ambiental, observar-se-á a severa violação que ocorre neste sentido, haja vista que a lei que definiria as infrações administrativas (Lei 9.605/98) o faz através de fórmula excessivamente genérica, se utilizando de um Decreto (Decreto 6.514/08) para sua regulação, o qual exerce, na prática, mais do que uma complementação, mas uma substituição ao texto legal. Contudo, conforme dispõe o autor espanhol Alejandro Nieto “*una ley en blanco no es un cheque en blanco que el Ejecutivo puede llenar a su gusto*” (NIETO, 2012, p. 227).

Desta forma, ainda que haja a possibilidade da utilização de conceitos ou termos jurídicos indeterminados, cláusulas gerais e normas em branco, as normas sancionadoras não podem ser excessivamente vagas, haja vista que devem ser redigidas com a suficiente clareza e precisão, dando justa notícia a respeito de seu conteúdo proibitivo, sem permitir espaços demasiado ambíguos ou obscuros (CARBONELL; MUGA, 1996, p. 117-118).

### 2.2.2. Princípio da Tipicidade

Prosseguindo com o raciocínio elaborado acerca do Princípio da Legalidade, além do fato do texto legal que dispõe acerca das infrações administrativas não poder ser substituído por decretos para que haja sua integral regulamentação, a legislação não pode se apresentar de forma vaga, genérica, por violar, também, o Princípio da Tipicidade.

Para a configuração de uma infração administrativa ser válida, há de ser feita de forma suficientemente clara, não dando espaço a quaisquer dúvidas acerca da identidade do comportamento reprovável, a fim de que, tanto “o administrado possa estar perfeitamente ciente da conduta que terá de evitar ou que terá de praticar para livrar-se da incursão em penalizações” quanto para que quando a conduta tipificada na norma for praticada, “seja objetivamente reconhecível” (MELLO, 2016, p. 882).

Com efeito, não se faz presente a segurança jurídica se o conteúdo das condutas proibidas ou impostas aos administrados for realizada de forma insuficiente, de modo que estes não tenham como de fato ter ciência de quando e do que devem se abster ou devem fazer para que sua conduta não configure infração, assim como não há segurança em um Estado de Direito no qual os agentes administrativos possam considerar a ocorrência de certa infração segundo critério puramente discricionário<sup>21</sup>.

Se para a identificação das infrações administrativas deve-se observar o princípio da legalidade e da tipicidade, não deverá ser de outra forma no que tange às sanções correspondentes. Deste modo, a lei deve informar de forma clara aos administrados “a que consequências estarão sujeitos se descumprirem as normas pertinentes” (MELLO, 2016, p. 883). Cabe mencionar a posição do autor Celso Antônio Bandeira de Mello ao advertir que:

É óbvio que esta prévia ciência há de ser algo real, consistente, e não uma paródia, um simulacro de informação sobre o que, de veras, está previsto como sendo o específico gravame que deverá incidir (MELLO, 2016, p. 883).

O autor ainda remete a um exemplo adequado ao tema em estudo, no qual ninguém consideraria obediente ao princípio da legalidade a norma penal que estabelecesse para os crimes em geral, ou mesmo que para um crime em específico, uma sanção que apresentasse mínimo de 02 anos e máximo de 30 anos de pena privativa de liberdade. Segundo o autor, a identificação da sanção não atenderia ao mínimo necessário para sua validade, pois a liberdade conferida ao juiz seria tamanha que o cidadão restaria governado não pela lei, mas sim, pelo poder judiciário, traindo o princípio pelo qual no Estado de Direito vigora a *rule of law, not of men* (MELLO, 2016, p. 883).

Da mesma forma, não pode se considerar válida a lei administrativa que preveja multa variável de um valor de pequena monta para um extremamente alto, dependendo da gravidade da infração, haja vista que, assim como no exemplo supramencionado, tratar-se-ia de uma discricionariedade abusiva, sendo a sanção determinada pelo administrador, e não pelo texto legal. “É dizer: teria havido um

---

<sup>21</sup> Para a autora Maria Sylvia Di Pietro, a regra no Direito Administrativo ainda seria a da atipicidade, na qual a Administração escolhe, diante dos fatos, qual a sanção cabível para punir o infrator, cumprindo a finalidade punitiva prevista na lei (DI PIETRO, op. cit., p. 707).



simulacro de obediência ao princípio da legalidade; não, porém, uma verdadeira obediência a ele” (MELLO, 2016, p. 884).

Neste diapasão, além da inegável violação ao princípio da legalidade existente no que se refere à Lei nº 9.605/98 e ao Decreto nº 6.514/08, questão esta que será melhor aprofundada posteriormente, observa-se o desrespeito, também, ao princípio da tipicidade, tendo em vista que além da lei ter sido substituída por um decreto, concedendo o poder de legislar ao Executivo, o Decreto propriamente dito, ao dispor acerca das sanções cabíveis em decorrência da prática de infrações administrativas, por diversas vezes, prevê a imposição de multas com valores altamente variantes, como pode se verificar em seu art. 61, segundo o qual, aquele que cause poluição de “qualquer natureza” está sujeito a multa que pode variar de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Constata-se, assim, que não se procedeu a uma caracterização minimamente consistente da sanção. A diferença existente entre o valor mínimo e o valor máximo da sanção é tão desmedido, que, como afirma o autor Celso Antônio Bandeira de Mello em exemplo semelhante, “não teria havido substancial diferença entre estabelecer dita variação e haver deixado o administrador inteiramente livre para fixar o valor da multa” (MELLO, 2016, p. 884), salientando, ainda, que tal disposição se encontra em decreto, o que por si só demonstra a clara violação à legalidade e a consequente invalidade da norma em questão.

### 2.2.3. Princípio da Proporcionalidade

O Princípio da Proporcionalidade pode ser considerado, ao lado do princípio do devido processo legal (que será analisado em seguida), como um pilar fundamental no desenvolvimento e concretização das normas de Direito Administrativo Sancionador. Especialmente no que se refere à aplicação de sanções que atingem direitos fundamentais, à normas de Direito Administrativo que tipificam e sancionam categorias de atos ilícitos, o respeito à proporcionalidade se apresenta com fundamental relevância, tanto em relação à adequação típica das condutas às descrições das normas, quanto na atenuação dos rigores sancionatórios abstratos.

Conforme preleciona Maria Sylvia Di Pietro, a aplicação de tal princípio à Administração Pública demonstra mais uma tentativa de se impor limitações à

discricionabilidade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário (DI PIETRO, 2014, p. 80).

Para que haja, de fato, respeito ao princípio em questão, o autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto esclarece:

Tampouco bastará que os motivos sejam existentes e suficientes, adequados aos fatos e ao direito pressupostos e compatíveis com o objeto do ato administrativo; é essencial, ainda, que haja proporcionalidade entre os motivos e o objeto do ato (MOREIRA NETO, 2002, p. 69).

No campo do Direito Administrativo Sancionador, é certo afirmar que uma lei não pode onerar o infrator mais intensamente do que o necessário para que haja a proteção do interesse público. Deve, assim, ser a intervenção do Poder Público apropriada e suficiente para alcançar o fim desejado, devendo poder ser exigível do infrator a sanção pretendida. A relação punitiva, na qual o Estado aparece com seus poderes e a pessoa, física ou jurídica, com seus direitos em jogo, há de ser proporcional.

Assim como em relação às questões concernentes à aplicação do princípio da legalidade nas infrações administrativas de cunho ambiental, posteriormente será analisada de forma detalhada a questão acerca da proporcionalidade nas sanções referentes a estas infrações em comparação às sanções penais, dos denominados crimes ambientais. Haja vista a possibilidade de dois tipos sancionadores estarem instrumentalmente ligados à atividade protetiva de um mesmo bem jurídico, será examinada a inegável desproporcionalidade existente entre ambas as sanções.

Embora o Direito Penal seja, em tese, mais severo do que o Direito Administrativo Sancionador, devido a seu caráter fragmentário<sup>22</sup>, no Direito Ambiental, em decorrência da ampla liberdade de configuração normativa dos ilícitos administrativos, verifica-se o contrário, com sanções penais que, em regra, se demonstram irrelevantes e sanções administrativas de extrema monta, devendo tal questão ser estudada com maior cautela.

---

<sup>22</sup>“ Uma vez escolhidos aqueles bens fundamentais, comprovada a lesividade e a inadequação das condutas que os ofendem, esses bens passarão a fazer parte de uma pequena parcela que é protegida pelo Direito Penal, originando-se, assim, a sua natureza fragmentária” (GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: parte geral. 15ª ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 59).

#### 2.2.4. Princípio da Motivação

Intimamente vinculado ao Princípio da Proporcionalidade e ao controle do ato administrativo pelo Poder Judiciário, está o denominado Princípio da Motivação, previsto constitucionalmente, de forma implícita, tanto no art. 1º, inciso II da CRFB, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste dispositivo, segundo o qual todo poder emana do povo, como ainda no art. 5º, inciso XXXV, que assegura o Direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão de direito. Ademais, verifica-se que se inclusive as decisões administrativas dos tribunais devem ser motivadas (art. 93, inciso X, CRFB), pode-se afirmar que tal princípio se estende aos demais poderes da República, mesmo porque a garantia da motivação se relaciona com a controlabilidade judiciária dos atos administrativos (MOREIRA NETO, 1996, p. 67-68).

Como ensina o autor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar os seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo (MELLO, 2016, p. 115).

Outrossim, o dever de motivar é exigência de uma administração democrática, tendo em vista que não há como assegurar o respeito aos princípios da legalidade, proporcionalidade, e ao devido processo legal, sem que haja a motivação para o ato administrativo.

No Direito Administrativo Sancionador, a motivação apresenta relevância ainda maior, tendo em vista que, neste caso, o ato administrativo priva o indivíduo de seus direitos, restringe liberdades. É fundamental que tais atos sejam devidamente motivados, sob pena de configurar conduta arbitrária do poder público (OSÓRIO, 2015, p. 451). Assim, a Administração tem o dever de expor os fundamentos nos quais se baseou para aplicar a devida sanção. Cabe ressaltar que, além de apontar o dispositivo normativo no qual se considerou incurso o infrator, é necessário que se delimite o comportamento, comissivo ou omissivo, imputado e cuja ocorrência se tipifica à figura infracional prevista na norma jurídica. Do mesmo modo, sempre que a

norma haja previsto uma graduação nas sanções cabíveis, é imperioso que seja justificada a opção feita pela autoridade sancionadora. Desta forma, a omissão em quaisquer desses requisitos causará a nulidade da sanção imposta (MELLO, 2016, p. 88).

#### 2.2.5. Princípio do Devido Processo Legal e da Ampla Defesa

A base dos princípios (e direitos) fundamentais do Direito Administrativo Sancionador, no Ordenamento Jurídico brasileiro, reside na cláusula do *due process of law*<sup>23</sup>, expressamente prevista na CRFB, em seu art. 5º, inciso LIV. Neste mesmo artigo, o inciso LV, ao dispor que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” consagra a garantia da ampla defesa e do contraditório àqueles que responderem, inclusive, a processo administrativo.

Deste modo, para que o Poder Público tome decisões gravosas em face de um administrado, atingindo sua liberdade e propriedade, necessário que haja um processo formal regular, bem como lhe seja oferecida oportunidade de contraditório e ampla defesa, no que se inclui o direito de recorrer das decisões tomadas. Ressalte-se que “privar” da liberdade ou propriedade não significa apenas suprimi-las, “mas também o é suspender ou sacrificar quaisquer atributos legítimos inerentes a uma ou a outra; vale dizer: a privação não precisa ser completa para caracterizar-se como tal” (MELLO, 2016, p. 119).

Outrossim, importante o esclarecimento do autor Celso Antônio Bandeira de Mello ao afirmar que tais princípios não devem ser tomados de forma a impedir a adoção imediata de providências da mais extrema urgência requeridas a fim de salvaguardar interesses públicos relevantes que, de outra sorte, restariam comprometidos. Nos casos, todavia, em que a urgência demande postergação provisória do contraditório e ampla defesa, a Administração, em regra, não poderá por si mesma tomar as providências cabíveis, devendo recorrer ao Poder Judiciário, demandando que as determine liminarmente. O autor ainda esclarece que:

---

<sup>23</sup> O *due process of law* tem sua origem mais conhecida na Magna Carta inglesa de 1215, exatamente na garantia de proteção à liberdade e propriedade do ser humano. Trata-se de um conjunto de normas imanentes ao modelo *Common Law*, sendo, posteriormente, inscrita na Constituição norte-americana e considerada um dos mais importantes elementos desse sistema legal (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 177).

É neste foro imparcial e isento, que haverão de ser consideradas as medidas pretendidas a serem cautelarmente impostas à margem de contraditório e ampla defesa. Admitir-se-á, contudo, ação imediata da própria Administração sem as referidas cautelas apenas e tão somente quando o tempo a ser consumido na busca da via judicial inviabilizar a proteção do bem jurídico a ser defendido. Finalmente, toda a providência administrativa destarte adotada, além de cifrar-se ao indispensável, só perdurará, tratando-se de medida de efeito continuado, pelo tempo inafastavelmente necessário e, em qualquer caso, será de imediato sucedida pela instauração do devido processo, do contraditório e da ampla defesa (MELLO, 2016, p. 120).

Neste sentido, importante destacar que, nos casos de infrações administrativas cujo bem jurídico em questão seja o meio ambiente, em regra, a ação do Poder Público para se adotar as providências cabíveis, se demonstra urgente, haja vista a relevância de sua tutela para o interesse público, bem como a agilidade com que este ambiente possa restar comprometido. Contudo, ainda assim, a Administração Pública não se exime da instauração de um processo administrativo, com respeito a tais garantias fundamentais.

#### 2.2.6. Princípio da Segurança Jurídica

O Princípio da Segurança Jurídica é considerado como uma das “vigas mestras da ordem jurídica” (MEIRELLES, 2015, p. 105). Tal princípio está inserido no sistema constitucional como um todo, sendo essencial ao Estado Democrático de Direito. E, assim, como preleciona Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, tais princípios, conceituados como gerais do Direito “se infiltram no ordenamento jurídico de dado momento histórico” ou traduzem “o mínimo de moralidade que circunda o preceito legal, latente na fórmula escrita ou costumeira”, são “as teses jurídicas genéricas que informam o ordenamento jurídico-positivo do Estado” (MELLO, 2010, p. 420-421), ainda que não se encontrem de forma expressa em texto legal específico.

Deste modo, é necessário que os administrados que se encontram, vale ressaltar, em um Estado Democrático de Direito, possam se orientar, tendo ciência prévia do que devem ou podem fazer, tendo em vista as consequências que podem decorrer de seus atos. Como esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello “o Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida

social”. Sendo o princípio da segurança jurídica considerado pelo autor senão o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, “indisputavelmente um dos mais importantes entre eles” (MELLO, 2016, p. 128).

Em relação a esta “estabilidade” dever estar presente na aplicação de sanções administrativas, principalmente quanto ao fato do Direito Administrativo ser regido pela reserva legal, faz-se necessário que haja prévia previsão legal de tais sanções a serem aplicadas ao infrator, assim como demonstra-se indispensável que os motivos e fundamentos que impliquem o agravamento das sanções a serem aplicadas pela autoridade administrativa estejam, igualmente, previstos na norma. Contudo, em matéria ambiental, precisamente, na Lei 9.605/98 tal ponto deixa a desejar, tendo em vista que, assim como a lei não determina de forma categórica quais são as infrações administrativas propriamente ditas, não traz a previsão de seu agravamento<sup>24</sup>, devendo-se reportar novamente ao Decreto nº 6.514/08, que, como dito anteriormente, substituiu o texto legal, estipulando as infrações administrativas, as respectivas sanções, além das hipóteses de agravamento destas, como pode-se observar em seu art. 62, § 3º que dispõe: “no caso de reincidência no cometimento da infração prevista no § 2º, poderá ser aplicada a pena de multa no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais).”.

Como pode se observar do exemplo demonstrado acima, e como será aprofundado posteriormente, há clara violação ao princípio da reserva legal no que se refere à disposição das infrações administrativas, concedendo-se ampla autonomia ao poder executivo para legislar em matéria ambiental. Ainda que a violação seja, diretamente, ao princípio da legalidade, imperioso constatar que, ainda que de forma indireta, viola também o ideal de segurança jurídica. Nota-se, assim, que “a tutela do meio ambiente joga com vários princípios jurídicos fundamentais que precisam ser interpretados harmonicamente” (ANTUNES, 2016, p. 293).

Neste capítulo buscou-se analisar a aplicação dos princípios constitucionais de maior relevância para o Direito Administrativo Sancionador, especialmente, para as

---

<sup>24</sup> Conforme expõe o autor Paulo Bessa de Antunes, a Lei 9.605/98 contempla as condições de aplicação e agravamento da multa penal (art. 6º) que não se confunde com a multa administrativa, portanto, não sendo passível de regulamentação pela autoridade administrativa. Ademais, admite-se que se pudesse aplicar analogicamente a Lei nº 9.784/99 que disciplina o processo administrativo federal; entretanto, a mencionada lei é lacônica ao tratar do assunto (art. 68) e, expressamente, determina prevalecer a lei que rege o processo específico (art. 69) – ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 307-308.

infrações administrativas, e as suas respectivas sanções, na tutela do meio ambiente. Cabe neste momento, avançar no que concerne à análise dos institutos do Direito Administrativo utilizados para a aplicação das mencionadas infrações, sendo necessário aprofundar a modalidade de polícia administrativa, através da qual, o Estado exerce seu poder de prevenção e repressão às atividades que ocasionem dano ao meio ambiente.

### 3. O Poder de Polícia Ambiental

À luz da concepção de Estado Democrático de Direito, pode-se chegar à equívoca conclusão de ser o Estado um garantidor do exercício ilimitado de direitos, responsável pela fruição plena dos direitos individuais. Contudo, não se deve ignorar o fato de que direitos implicam em deveres e obrigações recíprocas entre todos aqueles integrantes da sociedade. Desta forma, para que o Estado Democrático de Direito possa existir, necessário que haja limitação no exercício de direitos individuais em benefício do interesse público, da coletividade.

Deste modo, para que o Estado discipline o comportamento individual para a vida em sociedade, se utiliza do instrumento denominado Poder de Polícia, fazendo com que os direitos individuais sejam exercidos em respeito aos direitos de terceiros. Segundo o autor Themístocles Brandão Cavalcanti, o poder de polícia “constitui um meio de assegurar os direitos individuais porventura ameaçados pelo exercício ilimitado, sem disciplina normativa dos direitos individuais por parte de todos”. E prossegue afirmando que se trata de “limitação à liberdade individual mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais ao homem” (CAVALCANTI, 1956, p. 6-7).

Já para o autor Celso Antônio Bandeira de Mello, não se trataria de uma limitação ou restrição de tais direitos por parte da Administração, mas sim, reconhecer, no caso concreto, sua efetiva extensão “em face do genérico e impreciso contorno legal que lhes tenha sido dado” (MELLO, 2016, p. 848).

Sendo uma limitação ou apenas uma condição para o exercício de um direito individual de acordo com a vontade legal, é certo afirmar que, conforme o autor Paulo de Bessa Antunes, o Estado assume uma postura de árbitro, não para defender interesses particulares ou de grupos, mas “de modo que os interesses de determinado grupo ou indivíduo em particular não ponham em risco os interesses globalmente tutelados pelo aparelho estatal” (ANTUNES, 2016, p. 175).

O Poder de Polícia tem origem na própria formação do Estado Moderno, com a centralização do poder político nas mãos dos soberanos, que ordenavam e regulamentavam os diversos aspectos da vida social dos cidadãos, através das denominadas atividades de polícia, exercidas sob um poder político centralizado, sob o pretexto de alcançar a segurança e o bem-estar coletivo. Deste modo, o poder de



polícia era a “expressão exterior de uma autoridade que se exercia sem os freios e limites impostos pelo ordenamento jurídico” (ANTUNES, 2016, p. 176). Contudo, com a Revolução Francesa, o Estado de Polícia foi substituído pelo Estado de Direito, inaugurando-se uma nova fase na qual não se admite a ideia de existirem leis a que o próprio príncipe não se submeta. Como exposto anteriormente, um dos princípios básicos do Estado de Direito é o princípio da legalidade, em consonância com o qual, o próprio Estado se submete às leis por ele mesmo postas.

Neste diapasão, há autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello, que não concordam com a utilização do termo “Poder de Polícia”, por remeter ao Estado de Polícia, que apresenta, como exposto acima, significado diverso do atual, em um Estado Democrático de Direito. Contudo, trata-se de posição minoritária na doutrina, haja vista que tal terminologia persiste, sendo largamente utilizada no direito brasileiro<sup>25</sup>.

### 3.1. Conceito de Poder de Polícia

A definição legal de Poder de Polícia se encontra no art. 78 do Código Tributário Nacional [CTN] que o conceitua como “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público (...)”. Tal conceito normativo em muito se assemelha ao conceito tradicional elaborado pela Doutrina, do qual é derivado. Como ensina o renomado autor Hely Lopes Meirelles, o Poder de Polícia “é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (MEIRELLES, 2016, p. 152. Ademais, o autor esclarece que:

O poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional (MEIRELLES, 2016, p.153).

---

<sup>25</sup> Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

A partir dos conceitos expostos, pode-se observar que o poder de polícia é vinculado a prerrogativas e deveres da Administração Pública, com o intuito de alcançar o bem comum, motivo este que justifica sua existência. Como dito anteriormente, a concepção atual deste instrumento administrativo apresenta base no próprio Estado Democrático de Direito, estando, assim, submetido ao princípio fundamental da legalidade, sem o qual não apresenta legitimidade constitucional. Desta forma, se o poder de polícia é a faculdade da administração em limitar o exercício de direitos individuais, está se pressupondo que tal limitação esteja prevista na lei.

Contudo, por mais expressa que seja tal concepção para a doutrina nacional<sup>26</sup>, segundo a qual o poder de polícia tenha de atuar com base em preceito formal de lei, tal questão se demonstra de grande tensão em matéria ambiental, haja vista que, por diversas vezes, a Administração Ambiental confunde a existência de princípios jurídicos, como, por exemplo, o princípio da precaução<sup>27</sup>, com proibições sem que haja uma base normativa clara. Deve-se ressaltar que tais princípios servem fundamentalmente para estabelecer critérios na formulação de normas ou, ainda, ante a inexistência destas, podem ser utilizados para o preenchimento das lacunas jurídicas, não podendo ser aplicados como fundamento de atuação de agentes administrativos, uma vez que estes, ao contrário dos representantes do Poder Judiciário, estão restritos à aplicação da norma positivada.

Da mesma forma, as restrições e limitações impostas pelo Poder Público ao cidadão – tanto às pessoas naturais quanto jurídicas – decorrem da lei, sendo, portanto, vinculadas, ou seja, são tomadas com base em preceito formal de lei. Outrossim, não se deve perder de vista os princípios da motivação e da segurança jurídica, segundo os quais, o Estado, em qualquer manifestação de soberania, deve fundamentar seus atos em preceito legal. Tal vinculação da Administração Pública ao Direito escrito e positivado se apresenta como garantia do cidadão e da sociedade, servindo de barreira

---

<sup>26</sup> Neste sentido, veja-se: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas. 2014. p. 121-125. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 865-866.

<sup>27</sup> Segundo Silvio Rodrigues “tem se utilizado o postulado da precaução quando pretende-se evitar o risco mínimo ao meio ambiente, nos casos de incerteza científica acerca de sua degradação. Assim, quando houver dúvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente acerca de qualquer conduta que pretenda ser tomada (...) incide o princípio da precaução para prevenir o meio ambiente de um risco futuro (RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil: Parte Geral*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 150).

para que o administrador não pratique a arbitrariedade, mas sim, exerça a atividade administrativa nos estreitos limites da norma legal (ANTUNES, 2016, p. 177).

Deve-se, ainda, distinguir a atividade de polícia, que se divide em dois grandes grupos: a Polícia Administrativa e a Polícia Judiciária. Conforme preleciona Hely Lopes Meirelles, a Polícia Administrativa incide sobre os bens, direitos e atividades, enquanto a Polícia Judiciária atua sobre as pessoas, individual ou indiscriminadamente (MEIRELLES, 2016, p. 153). A importância nesta distinção está no fato que, enquanto esta se rege pelo direito processual penal, aquela é regida pelo Direito Administrativo. Para o autor, haveria, ainda, a polícia de manutenção de ordem pública, cuja missão seria de exclusiva atribuição das entidades definidas no art. 144 da CRFB, em especial, à polícia militar, que também desempenha papel em relação à proteção do meio ambiente através dos batalhões florestais (ANTUNES, 2016, p. 179).

### 3.2. Características

O Poder de Polícia apresenta, segundo a doutrina, três características essenciais, quais sejam: a discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, além do fato de ser considerada atividade negativa. Além disso, uma nova característica pode ser atribuída a tal instrumento, a sua indelegabilidade a pessoas jurídicas de direito privado. Deste modo, deve-se analisar cada uma destas características para a melhor compreensão desta atividade própria da Administração Pública.

Em relação a sua discricionariedade, deve-se ressaltar que não se trata de um atributo presente de forma absoluta. É certo que em grande parte dos casos concretos a lei concede ao administrador certa margem de liberdade quanto a determinados elementos, como o motivo ou o objeto, inclusive pela impossibilidade do legislador em prever todas as hipóteses possíveis ao se exigir a atuação do poder de polícia. Em tais situações, deverá o administrador ter de decidir, por exemplo, “qual o momento certo de agir, qual o meio de ação mais adequado, qual a sanção cabível diante das previstas na norma legal” (DI PIETRO, 2014, p. 126), sendo, portanto, discricionário.

Entretanto, há outros casos em que o ato de polícia será vinculado, quando a lei estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deverá adotar soluções previamente estabelecidas. Nestes casos, a autoridade administrativa apenas

poderá exercê-lo de forma válida se atender a todas as exigências formuladas na norma pertinente. Importante mencionar que o exemplo mais comum de ato de polícia vinculado é o da licença, no qual a lei prevê os requisitos diante dos quais a Administração é obrigada a concedê-la. Em matéria ambiental, a licença apresenta significativa relevância, sendo o licenciamento ambiental uma das principais manifestações do poder de polícia exercido pelo Estado sobre atividades que se utilizam de recursos ambientais, o que justifica que seja abordado com maior atenção posteriormente.

Conforme buscou se demonstrar, portanto, “a polícia administrativa se expressa ora através de atos no exercício de competência discricionária, ora através de atos vinculados” (MELLO, 2016, p. 866). Cabe salientar, por fim, que discricionariade não se confunde com arbitrariedade. Enquanto esta se configura como uma ação fora ou excedente da lei, com abuso ou desvio de poder, aquela se manifesta através da liberdade de agir dentro dos limites legais (MEIRELLES, 2016, p. 159).

A autoexecutoriedade constitui outra característica de imperiosa relevância ao Poder de Polícia. É considerada a faculdade da Administração Pública em decidir e executar diretamente suas decisões, sem que haja necessidade de recorrer previamente ao Poder Judiciário. Através de tal possibilidade, a Administração poderá impor diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias para coibir a atividade que implique em prejuízo para a coletividade. A decisão administrativa irá se impor ao particular ainda que contra sua concordância, e caso este queira se opor, terá de ir a juízo, que intervirá oportunamente para a correção de eventual ilegalidade administrativa ou fixando a indenização que for cabível. Como adverte o autor Hely Lopes Meirelles, o que a “autoexecutoriedade autoriza é a prática do ato de polícia administrativa pela própria Administração, independente de mandado judicial” (MEIRELLES, 2016, p. 160). Assim, quando, por exemplo, o Poder Público verifique um estabelecimento que funcione sem o devido Alvará de Licença, poderá interditar o local, por decisão própria, sem necessidade de mandado judicial para tanto.

Embora seja autoexecutório, o ato de polícia não pode ser exercido de forma em desconformidade aos preceitos da legalidade e proporcionalidade. É necessário que a lei autorize tal conduta, ou que se trate de medida urgente, sem a qual poderá ser ocasionado maior prejuízo para o interesse público. Ademais, como vem se afirmando

ao longo deste estudo, “a proporcionalidade é requisito essencial para a validade do ato de polícia”<sup>28</sup>. Deste modo, seguindo o exemplo anterior, não pode a autoridade pública interditar todo um estabelecimento se este exerce apenas uma atividade em desconformidade com o disposto em seu Alvará de Licença. Deve-se, portanto, estabelecer uma equivalência entre o dano e a pena, uma vez que a aplicação proporcional de uma sanção é, provavelmente, o elemento mais difícil dentre todos aqueles que se fazem necessários para a adequada manutenção da ordem pública ambiental<sup>29</sup>.

O aspecto da coercibilidade se traduz na possibilidade da “imposição coativa das medidas adotadas pela Administração” (MEIRELLES, 2016, p. 161). Admite-se, inclusive, o emprego de força pública para o seu cumprimento, quando houver resistência do administrado. Segundo o autor Hely Lopes Meirelles (2016, p. 161), não há ato de polícia facultativo para o particular, haja vista que todos admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, a qual, vale dizer, também independe de autorização judícia. Deve-se ressaltar, contudo, que o atributo da coercibilidade justifica o emprego da força física quando houver oposição do administrado, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência, devendo, mais uma vez, observar o princípio da proporcionalidade em sua imposição.

Em relação ao Poder de Polícia ser considerado atividade negativa do Estado, uma vez que impede a prática de determinados atos por parte dos particulares, impondo limites à conduta individual, cabe mencionar a posição do renomado autor Celso Antônio Bandeira de Mello ao afirmar que o aspecto negativo do poder de polícia diz respeito ao particular frente à Administração. Trata-se de atividade negativa no sentido de impor ao particular uma inação, um *non facere*. Mesmo quando a Administração impõe uma aparente obrigação de fazer, como exigir um estudo prévio de impacto ambiental para a concessão de uma licença, “o Poder Público não quer esses atos”, mas sim, “evitar que as atividades ou situações pretendidas pelos particulares sejam efetuadas de maneira perigosa ou nociva, o que ocorreria se realizadas fora destas condições” (MELLO, 2016, p. 861).

O Poder de Polícia atualmente pode, ainda, ser considerado indelegável a pessoas jurídicas de direito privado, de acordo com a posição da jurisprudência

---

<sup>28</sup> STF, ADI – MC 1976/DF, Min. Rel. Moreira Alves. Tribunal Pleno, DJ 24 nov. 2000. p. 189.

<sup>29</sup> TRF – 4ª Região, AC 16413/RS, Juíza Silvia Goraieb. 4ª Turma, DJ 21 mar 2001.

nacional, em especial, do Supremo Tribunal Federal [STF]<sup>30</sup>, bem como do Superior Tribunal de Justiça [STJ]<sup>31</sup>, segundo o argumento de que, tratando-se de atividade típica do Estado, só pode ser exercida pelo mesmo. De fato, como assegura Maria Sylvia di Pietro “o poder de polícia envolve o exercício de prerrogativas próprias do poder público, especialmente a repressão, insuscetíveis de serem exercidas por um particular sobre outro” (DI PIETRO, 2014, p. 129). Devido, principalmente, a seu caráter coercitivo, o poder de polícia apenas pode ser atribuído a quem esteja legalmente investido em cargo público, cercados por garantias que protegem o exercício das funções públicas do Estado.

### 3.3. A Ordem Pública no Meio Ambiente

O Poder de Polícia exerce especial papel no que se refere à tutela administrativa do meio ambiente. Através da polícia administrativa ambiental busca-se a ordem pública, a qual, segundo Rivero é formada por três elementos especiais: (i) material – aquele que evita as desordens visíveis; (ii) público – que assegura o respeito aos domicílios e à privacidade dos indivíduos e o impedimento de que uns cidadãos, em atividades realizadas no exercício de seus direitos de privacidade e abrigo, violem direitos de terceiros, e (iii) limitação da tranquilidade, segurança, salubridade, etc (RIVERO, 81, p. 480-481).

Observa-se na legislação ambiental diversas restrições que visam a proteção aos interesses gerais da coletividade contra os abusos do direito individual, como, por exemplo, o próprio Código Florestal (Lei nº 12.651/12) ao delimitar o exercício do direito de propriedade em áreas florestadas; a fiscalização referente à utilização dos recursos hídricos, havendo previsão, inclusive, de infrações neste âmbito e correspondentes sanções, conforme a Lei nº 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos); as limitações concernentes à prática de caça e pesca pelo particular, conforme disposto na Lei nº 5.197/67, e inúmeras outras normas referentes ao Direito Ambiental, que se utilizarão do poder de polícia ambiental para seu efetivo cumprimento.

Como preleciona o autor Paulo de Bessa Antunes, uma das principais atribuições do Direito Ambiental é fixar parâmetros normativos capazes de assegurar a

---

<sup>30</sup> Nesse sentido, STF, ADI 1717/DF, Min. Rel. Sydney Sanches. DJ 28 mar. 2003.

<sup>31</sup> Veja-se: STJ, REsp 686419/RJ, Min. Rel. Castro Meira. DJ 1 ago. 2005.

utilização dos recursos ambientais sem que haja violação de um “mínimo necessário” para a sustentabilidade dos recursos naturais, e para que não se produzam danos para a saúde, os bens e demais direitos de terceiros. Para o autor, a ordem pública do meio ambiente é “o respeito pelos cidadãos e pelas instituições públicas e privadas aos parâmetros estabelecidos pela norma ambiental” (ANTUNES, 2016, p. 181). Deste modo, se os níveis ambientais estabelecidos pela legislação em vigor estiverem sendo respeitados, não haveria afronta à ordem pública ambiental. Entretanto, o autor adverte, que não há garantia absoluta de que o cumprimento dos padrões ambientais não provoque prejuízo a terceiros, ou mesmo ao meio ambiente. Desta forma, para que haja respeito à ordem pública ambiental é necessário a presença de dois requisitos: adequação da atividade aos parâmetros normativamente fixados e inexistência de danos a terceiros ou ao meio ambiente.

#### 3.4. Meios de atuação

A polícia administrativa manifesta-se tanto através de atos normativos, que possuem alcance geral, quanto por atos concretos e específicos. Em relação aos atos normativos, consideram-se todas as leis que criam limitações administrativas ao exercício dos direitos e atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas que serão aplicadas indistintamente aos indivíduos que se encontrem em determinada situação. Ademais, afim de delimitar o âmbito de aplicação da legislação, poderá o Poder Executivo baixar decretos, regulamentos, portarias, dentre outros. À título de exemplo, esta pode ser considerada a aparente finalidade do administrador ao se elaborar o Decreto nº 6.514/08, cujo intuito seria regulamentar a Lei 9.605/98, concedendo maior clareza e precisão às infrações administrativas e suas respectivas sanções, contudo, como será melhor mais adiante, tal objetivo cedeu espaço à uma expressiva violação ao princípio da reserva legal, e da tipicidade.

Em relação aos atos concretos e específicos, são aqueles de aplicação da lei ao caso concreto, tanto por meio de medidas preventivas, como a fiscalização e concessão de autorizações e licenças quanto por meio de medidas repressivas, quando há a necessidade de se utilizar a coação para cumprimento da norma por parte do administrado, no caso da interdição de um estabelecimento, por exemplo.

Deve-se ressaltar que a polícia administrativa quem irá exercer tal fiscalização ou que irá tomar as medidas repressivas necessárias ao caso em concreto. Embora a Lei 9.605/98 tenha estabelecido um grande elenco de crimes ambientais, os quais por muitas vezes se confundem com as infrações administrativas, a polícia do meio ambiente, isto é, os órgãos ambientais que têm competência para fiscalização e controle das condutas dos administrados, não se confunde com a modalidade de polícia administrativa denominada polícia militar, ou mesmo com a polícia judiciária. Esta, jamais poderá substituir os órgãos de controle ambiental, promovendo atividades de “fiscalização” e controle inusitadas. O direito de fiscalizar, por exemplo, instalações industriais para verificar sua adequação às normas de proteção do meio ambiente é inerente à atividade dos órgãos ambientais que tenham concedido a licença ou autorização ambiental<sup>32</sup>, salvo em casos em que haja o cometimento de crimes.

O autor Paulo de Bessa Antunes traz em sua obra o exemplo de ser considerado crime a conduta de operar sem licença. Para o autor, tal fato, por si só, não autoriza a polícia a exercer um “controle” sobre a existência ou não de licenças válidas nas empresas que estejam operando. Há que se recordar que, em favor do particular, existe a presunção de legalidade de sua atuação. Além disso, uma vez verificada a irregularidade administrativa, deverá a autoridade ambiental comunicar o fato à autoridade policial para que, aí sim, ela faça a apuração que lhe compete (ANTUNES, 2016, p. 181-182).

#### 3.4.1. A Fiscalização Ambiental

Em matéria ambiental, um dos principais meios de atuação da polícia administrativa é através da fiscalização das atividades e dos bens sujeitos à Administração., por meio da qual o Poder Público previne eventuais danos ambientais que possam advir da ação dos particulares, e caso tais danos sejam consumados, que tal conduta possa ser devidamente reprimida.

Não cabe ao presente estudo se aprofundar no tema referente à fiscalização ambiental, para que não se distancie da questão em foco, qual seja, das infrações

---

<sup>32</sup> De acordo com o art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, *in verbis*: “Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada”.



administrativas em Direito Ambiental. Deve-se, contudo, examinar brevemente a competência para tal atividade do poder de polícia em questões ambientais, uma vez que nem sempre tal atuação é exercida com a observância de suas normas próprias ou com respeito aos cidadãos. Como verifica o autor Paulo de Bessa Antunes, uma das principais razões para tanto é o fato de que as regras de fiscalização são desconhecidas pela sociedade e, por diversas vezes, pelos próprios agentes da Administração. Como afirma o autor “é extremamente comum que notícias espetaculares de ‘fiscalizações’ cheguem à imprensa, com a exposição de nomes de pessoas e empresas à execração pública, sem que haja qualquer culpa determinada” (ANTUNES, 2016, p. 182) sem que haja as tantas formalidades essenciais em um regime democrático de direito.

Em relação à competência no âmbito federal, que pode ser considerada mais organizada, deve-se observar a Lei nº 10.410/02, que atribui ao cargo de analista ambiental a função da fiscalização<sup>33</sup>, sendo autorizado que a mesma seja exercida por técnico ambiental apenas em situações excepcionais, devendo ser “precedido de auto de designação próprio da autoridade ambiental à qual estejam vinculados” (art. 6º, parágrafo único da lei).

Outra questão relevante que cabe apontar está na prática comum em que órgãos ambientais sem a devida atribuição atuem na fiscalização ambiental, inclusive, com o argumento por parte dos servidores de que haveria uma competência comum para a proteção do meio ambiente. A própria jurisprudência<sup>34</sup>, como adverte Paulo de Bessa Antunes, dava sustentação a tal tese, “fazendo com que a fiscalização ambiental fosse realizada de forma lotérica” (ANTUNES, 2016, p. 183). Contudo, com o advento da Lei Complementar nº 140/11, foi dado melhor tratamento à questão, ao dispor, em seu art. 17, conforme já dito, que a competência fiscalizatória será do órgão responsável pelo devido licenciamento. A lei dispõe, ainda, neste mesmo dispositivo, que os demais órgãos poderão exercer a fiscalização “nos casos de iminência ou degradação da qualidade ambiental”, devendo comunicar imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis. Além disso, o órgão ambiental que constatar o dano

---

<sup>33</sup> À luz do art. 4º da Lei nº 10.410/02, compete ao analista ambiental: (i) regulação, controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental; (ii) monitoramento ambiental; (iii) gestão, proteção e controle da qualidade ambiental; (iv) ordenamento dos recursos florestais e pesqueiros; (v) conservação dos ecossistemas e das espécies nele inseridas, incluindo seu manejo e proteção; e (vi) estímulo e difusão de tecnologias, informação e educação ambientais.

<sup>34</sup> Neste sentido, veja-se: STJ, AgRg no Resp 711405/PR, Min. Rel. Humberto Martins. 2ª Turma. DJ 28 abril 2009.

ambiental deverá, inclusive, tomar as medidas para evitá-lo, fazer cessá-lo ou mitigá-lo, prevalecendo, contudo, “o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput”.

### 3.5. Limites da fiscalização

Como exposto anteriormente, as atividades da polícia administrativa, ainda que sejam revestidas de certa discricionariedade devem observar os limites impostos pela norma legal “quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto”, como ensina Maria Sylvia di Pietro (2014, p. 129). Quanto a sua finalidade, deve-se frisar que o poder de polícia apenas deverá ser exercido para atender ao interesse público. Desta forma, perde-se sua justificativa quando utilizado com o intuito de beneficiar ou prejudicar determinado indivíduo. Ainda segundo a autora, a autoridade administrativa que se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder, acarretando, assim, na nulidade do ato com todas as consequências nas esferas civil, penal e administrativa (DI PIETRO, 2014, p. 129).

Já em relação ao seu objeto, isto é, quanto ao meio de atuação utilizado, também se encontram limitações, ainda quando a lei confere ao administrador diversas alternativas possíveis. Deve-se observar o princípio da “proporcionalidade dos meios aos fins”, segundo o qual:

O poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais (DI PIETRO, 2014, p. 130).

Em matéria ambiental, cabe mencionar a Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 3.467/2000, que estabelece em seu art. 3º que, no exercício da ação fiscalizadora, as autoridades ambientais devem observar o disposto no art. 5º, XI, da CRFB, segundo o qual “a casa é asilo inviolável do indivíduo” sendo a entrada permitida sem o consentimento do morador apenas “em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”. Desta forma, por força de expressa previsão legal, a fiscalização somente poderá ingressar em

estabelecimentos, sem o consentimento do proprietário, nas hipóteses elencadas acima, devendo, para as atividades fiscalizatórias de rotina, ter a sua permissão para o ingresso no estabelecimento, uma vez que o particular não tem a obrigação de permitir tal entrada sem que haja o devido mandado judicial.

Deste modo, pode-se concluir que a via da coação apenas se abre ao Poder Público quando não há outro meio eficaz para se estabelecer a ordem pública, e apenas será legítima quando for compatível e proporcional ao resultado pretendido pela norma legal. Como dispõe Celso Antônio Bandeira de Mello, “toda coação que exceda ao estritamente necessário à obtenção do efeito jurídico licitamente desejado pelo Poder Público é injurídica” (MELLO, 2016, p. 872).

Uma vez analisada a forma pela qual o Estado exerce o seu poder punitivo por intermédio da Administração Pública, deve-se adentrar ao núcleo do presente estudo, examinando as infrações administrativas propriamente ditas, desde o seu conceito, passando pelas questões referentes ao respeito aos princípios próprios do Direito Administrativo Sancionador expostos anteriormente, até a comparação das sanções correspondentes a tais infrações com as sanções cominadas pelos denominados crimes ambientais, haja vista que, por mais que os delitos sejam quase idênticos, muitas das vezes, às infrações administrativas, no que se refere às sanções, há evidente desproporcionalidade.

#### 4. As infrações administrativas em matéria ambiental

##### 4.1.Introdução

As infrações administrativas, e conseqüentemente as respectivas sanções, apresentam importância fundamental no desenvolvimento e na aplicação do Direito Ambiental brasileiro. Como irá se observar neste trabalho, em que pese as infrações praticadas contra o meio ambiente, o Direito Administrativo Sancionador é atualmente considerado protagonista, sendo principalmente através deste ramo do Direito que se concentra a imposição de sanções que têm se demonstrado de maior eficácia na tutela do bem jurídico em questão.

Entretanto, trata-se de campo ainda pouco estudado pela doutrina nacional, principalmente no que se refere ao desconhecimento de tais infrações pela sociedade, à ausência de tipicidade característica das infrações administrativas e, ao mesmo tempo, das sanções, além da ofensa ao princípio da reserva de lei, sendo tais infrações definidas muitas das vezes pelo Poder Executivo, ocasionando em evidente afronta à segurança jurídica.

Inicialmente, cabe expor o conceito de infração administrativa, que, segundo o autor Celso Antônio Bandeira de Mello pode ser definida como “o descumprimento voluntário de uma norma administrativa para o qual se prevê sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa” (MELLO, 2016, p. 876).

Em relação às infrações administrativas ambientais, seu conceito se encontra definido no art. 70 da Lei 9.605/98, segundo o qual “considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”, conceito este que será melhor analisado mais adiante.

Importante ressaltar que, no que se refere à competência para legislar sobre matéria ambiental, incluindo patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, a Constituição Federal concedeu à União competência para estabelecer normas gerais (art. 24 da CRFB). Desta forma, os dispositivos da Lei 9.605/98 que tratam das infrações administrativas em matéria ambiental podem ser suplementadas pelos Estados e Municípios (art. 24 e 30 da CFRB), desde que não seja alterada a finalidade da norma geral federal (MACHADO, 2012, p. 372), ao contrário dos

dispositivos da mesma lei que tratam dos “crimes ambientais”, nos quais não há possibilidade de suplementação, haja vista a competência privativa da União para legislar em matéria penal (art. 22, I CRFB). Tal aspecto demonstra-se relevante para o presente estudo em razão da conclusão a que se chega o autor Fábio Medina Osório, segundo o qual:

As leis administrativas mudam com grande rapidez, tendem a proteger bens jurídicos mais expostos à velocidade dos acontecimentos e transformações sociais, econômicas, culturais, de modo que o Direito Administrativo Sancionador acompanha essa realidade e é, por natureza, mais dinâmico que o Direito Penal, cuja estabilidade normativa já resulta da própria estrita competência da União Federal (OSÓRIO, 2015, p. 227).

Desta forma, pode-se observar que as infrações administrativas não se apresentam no Ordenamento Jurídico com a mesma solidez própria das normas penais, podendo ser atualizadas com maior facilidade, o que não significa que podem ser elaboradas em desacordo com o princípio da reserva de lei, ou mesmo, em completa inobservância à tipicidade.

Ademais, no tocante ao sujeito ativo da infração administrativa, depreende-se da Lei 9.605/98 que o agente poderá ser uma pessoa física (natural) ou jurídica (pública ou privada). Para o autor Paulo de Bessa Antunes, pode-se incluir também neste conjunto, os entes despersonalizados, haja vista que estes, do mesmo modo, são considerados pessoas jurídicas, segundo parte da doutrina<sup>35</sup>.

Além disso, para restar configurada a prática de uma infração administrativa, demonstra-se necessária a presença de dolo ou culpa do agente. Ainda que grande parte da doutrina admita ser o ilícito administrativo objetivo<sup>36</sup>, a Lei 9.605/98, mais precisamente em seu art. 72, § 3º, incisos I e II, é expressa ao determinar a apuração da culpa, a qual não se presume, cabendo “à Administração demonstrar que o ato praticado pelo autuado teve por base uma conduta não conforme com as regras elementares de cuidado” (ANTUNES, 2016, p. 306). Cabe mencionar, ainda, a conclusão a que se chega o autor Wellington Pacheco Barros:

---

<sup>35</sup> Neste sentido, dispõe o autor Gustavo Tepedino: “as pessoas jurídicas são sujeitos de direitos – como também podem sê-lo os entes despersonalizados (basta pensar no condomínio ou na massa falida) – dotadas de capacidade de direito e de capacidade postulatória, no plano processual, segundo as conveniências de política legislativa” (TEPEDINO, Gustavo. 2002. p. XXVII).

<sup>36</sup> Nesta esteira, Paulo Affonso Leme Machado, *op. cit.*, p. 375-376.

A aferição de qualquer infração administrativa ambiental exige que a administração ambiental demonstre, dentre outras características, que o infrator agiu com dolo ou culpa, matéria que diz respeito com a subjetividade do agente. Isso significa que não se está diante de uma responsabilidade civil, forma autônoma de responsabilização, cuja aferição se opera de forma objetiva necessitando apenas a comprovação do nexo entre o dano e sua respectiva autoria. Mas de uma análise sobre uma infração a um dispositivo legal em que se comina uma pena (BARROS, 2008, p. 242-243).

Deste modo, não se pode confundir a reparação civil com a responsabilidade pela infração de normas administrativas. O próprio autor Paulo Affonso Leme Machado reconhece a subjetividade necessária ao apenamento administrativo, tal como disposto na lei, afirmando, contudo que as expressões “negligência ou dolo” contidas no texto legal, desviam-se do sistema adotado na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), sendo uma “volta no tempo e um desserviço aos objetivos da própria Lei 9.605/98” (MACHADO, 2012, p. 375-376). Todavia, deve-se ressaltar a observação do autor Paulo de Bessa Antunes, segundo a qual, a Lei nº 6.938/81 estabelece uma política a ser adotada pela Administração e trata de responsabilidade civil, não administrativa. Ao contrário da Lei nº 9.605/98 que se evidencia como lei penal, e, portanto, dotada de princípios próprios do direito penal. Conforme dispõe o autor, “retrocesso, na verdade, é olvidar-se a separação entre as esferas civis, penais e administrativas e pretender que elas sejam tratadas igualmente” (ANTUNES, 2016, p. 306-307).

A finalidade da imposição de infrações administrativas e das respectivas sanções é a de desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou, ainda, constranger ao cumprimento das obrigatórias. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “o Direito tem como finalidade unicamente a disciplina da vida social, a conveniente organização dela, para o bom convívio de todos e bom sucesso do todo social, nisto se esgotando seu objeto” (MELLO, 2016, p. 878).

#### 4.2. Violação ao Princípio da Reserva de Lei

Como exposto anteriormente, a Administração Pública se encontra submetida ao Princípio da Reserva de Lei, segundo o qual somente poderá atuar com base na lei e

com a finalidade de alcançar os objetivos por ela estabelecidos. No que se refere às infrações administrativas ambientais, a Lei 9.605/98 se limitou à adoção de uma fórmula genérica, contida em seu art. 70, não definindo as infrações propriamente ditas.

Deste modo, com base em tal fórmula, se editou o Decreto nº 6.514/08, visando especificar as referidas infrações. Contudo, para tanto, o Poder Executivo repetiu, em grande parte, as infrações penais contidas na lei, denominando as mesmas condutas como “infrações administrativas”. A fim de demonstrar tal constatação, verifica-se, por exemplo, o art. 29 da Lei 9.605/98, e o art. 24 do Decreto nº 6.514/08, os quais versam, respectivamente, sobre as infrações penal e administrativa contra a fauna e que apresentam idêntica redação: “matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida”.

Ademais, é evidente a afronta ao art. 37 da CRFB, que condiciona o exercício das atividades da Administração Pública ao Princípio da Legalidade. Embora parte da doutrina, como o ilustre autor Édís Milaré, não concorde com tal ofensa à legalidade, afirmando que no Direito Ambiental a estrutura jurídica das regras administrativas sancionatórias apresenta o perfil de um tipo aberto, conferindo grande margem de discricionariedade à Administração Pública para definir e esmiuçar condutas infracionais, de forma que se possa adequadamente efetuar a subsunção dos fatos à tipificação legal (MILARÉ, 2004, p. 687), deve-se atentar à posição do autor Paulo de Bessa Antunes (2016, p. 294), segundo o qual o poder administrativo, no caso da imposição de sanções administrativas aos particulares, “não pode agir autonomamente, salvo nas restritíssimas hipóteses estabelecidas pela Constituição (art. 84, VI)”. De fato, é certo que, em um Estado Democrático de Direito, “o poder regulamentar não pode ir além ou aquém da norma legal”, se utilizando de um solitário artigo de lei para a criação de uma dezena de ilícitos administrativos contemplados pelo Decreto nº 6.514/08 (ANTUNES, 2016, p. 294).

Em posição contrária, o STJ não considera o art. 70 da Lei 9.605/98 e o Decreto nº 6.514/08 ofensivos à legalidade, alegando que o referido artigo confere “toda a sustentação legal para a imposição da pena administrativa sem dar azo à

violação do princípio da legalidade estrita”<sup>37</sup>. Importante ressaltar, contudo, que ao mesmo tempo em que existem leis ambientais que instituem tipos administrativos abertos, como, ainda, a Lei nº 11.105/05 – que dispõe acerca da Biossegurança, há diversas outras normas legais em matéria ambiental que estabelecem os tipos administrativos em respeito ao Princípio da Legalidade, como, por exemplo, a Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, e dispõe acerca das infrações administrativas, sem a utilização de tipos abertos a serem regulados por Decretos do Poder Executivo. Ressalte-se, ainda, que o antigo Decreto nº 3.179/99, que dispunha acerca das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, revogado pelo Decreto nº 6.514/08, já havia sido declarado ilegal pelo Tribunal Regional Federal [TRF] da 1ª Região sob os seguintes argumentos:

ADMINISTRATIVO. IBAMA. AUTO DE INFRAÇÃO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. LEI nº 9.605/98. LEI nº 6.938/81. PORTARIA nº 044/93.

O art. 46 da Lei 9.605/98 tipifica crime cometido contra o meio ambiente e não infração administrativa a ser punida pelo IBAMA. Assim sendo, somente o Juiz criminal, após regular processo penal, poderia impor as penalidades nele previstas (...)

Portaria não é instrumento adequado para tipificar infrações e impor sanções administrativas. Somente a lei, em sentido formal e material, pode fazê-lo (MS nº 2000.39.00.000430-4/PA, Rel. Des. Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues. 6ª Turma, DJ 30 jun. 2003).

Há, ainda, parte da doutrina que se posiciona no sentido de aceitar que atos infralegais possam definir as condutas, tipificando a infração administrativa prevista genericamente pela lei, porém se opõe ao fato das sanções decorrentes da prática destas infrações também serem definidas por tais atos, devendo ser estipuladas taxativamente por lei em sentido formal, sob o argumento de que a ausência de

---

<sup>37</sup> “Consta que foi lavrado, em desfavor do recorrido, auto de infração fundado no art. 46 da Lei n. 9.605/1998, em razão de ele ter recebido vários metros cúbicos de madeira serrada em pranchas desacompanhadas da licença expedida pelo órgão ambiental competente. O acórdão recorrido concluiu que esse artigo tipifica crime cometido contra o meio ambiente, e não infração administrativa. Desse modo, apenas o juiz criminal, em regular processo penal, poderia impor as penalidades previstas naquele dispositivo legal. Diante disso, é certo afirmar que a aplicação de sanção administrativa (exercício do poder de polícia) somente se torna legítima, em respeito ao princípio da legalidade, quando o ato praticado estiver definido em lei como infração administrativa. Porém, conquanto se refira a tipo penal, a norma em comento, combinada com o disposto no art. 70 da referida lei, o qual define a infração administrativa ambiental, confere toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, sem dar azo à violação do princípio da legalidade estrita. REsp 1.091.486-RO, Rel. Min. Denise Arruda, julgado em 2/4/2009”. (Informativo nº 389, 1ª Turma).



critérios legais, a indicar qual ou quais penalidades devem ser impostas a tais ou quais condutas, inviabilizaria a imposição de pena, já que, não se atribuiria ao Poder Executivo ou à autoridade fiscalizadora, a escolha da pena, sem, antes, fixar-lhe os critérios para a identificação daquela que seria adequada à hipótese, não havendo, neste caso, espaço para a discricção, para a interpretação analógica ou para dúvidas. Contudo, ainda para tal posicionamento, a Lei nº 9.605/98 não pode ser considerada legal, haja vista que a mesma não define as sanções aplicáveis às correspondentes infrações, elencando diversas penas que, mais uma vez, foram regulamentadas pelo Poder Executivo através do Decreto nº 6.514/08. Neste sentido, afirma o autor Heraldo Garcia Vitta:

Pouco valeria o princípio da legalidade se o administrador pudesse impor penalidades administrativas sem que houvessem sido definidos, com antecedência e de maneira exaustiva, os comportamentos que são pressupostos de sanções. Do mesmo modo, o referido princípio seria inócuo se, acaso, o administrador pudesse determinar as infrações por atos subalternos da lei, ficando ao Legislativo, apenas a enumeração das respectivas penalidades (VITTA, 2003, p. 91).

Além disso, não bastasse a evidente violação ao princípio da legalidade, deve-se advertir quanto à ofensa ao princípio da tipicidade, analisado anteriormente, tanto no art. 70 da Lei 9.605/98 ao se apresentar fórmula de tamanha amplitude, quanto no próprio Decreto nº 6.514/08, que, embora tenha sido sua aparente finalidade definir as infrações e as correspondentes sanções administrativas em matéria ambiental, cominou sanções que variam, muitas das vezes, de forma tão dilatada, como multas, por exemplo, de valores modestos a valores extremamente altos, gerando, assim, grave insegurança jurídica aos administrados, uma vez que a administração se acoberta de uma desatada discricionariedade, o que leva com quem a sanção seja determinada pelo administrador, e não pela norma, incorrendo em manifesto vício de razoabilidade (MELLO, 2016, p. 884).

Deste modo, não se sustenta o argumento segundo o qual o legislador haveria estabelecido uma cláusula geral no art. 70 da Lei 9.605/98, e que, em tese, teria deixado ao administrador definir concretamente as hipóteses, estas sim, típicas, uma vez que, como bem afirma Fábio Medina Osório, uma lei sancionadora jamais poderá delegar em sua totalidade, a função tipificadora à autoridade administrativa, “pois isso

equivalaria uma insuportável deterioração da normalidade legal sancionadora, violentando-se a garantia da legalidade” (OSÓRIO, 2000, p. 218).

#### 4.3. As sanções administrativas

As sanções administrativas, em matéria ambiental, se encontram previstas no art. 72 da Lei 9.605/98 e, de forma idêntica, no art. 3º do Decreto nº 6.514/08, quais sejam: (i) advertência; (ii) multa simples; (iii) multa diária; (iv) apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; (v) destruição ou inutilização do produto; (vi) suspensão de venda e fabricação do produto; (vii) embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; (viii) demolição de obra; (ix) suspensão parcial ou total das atividades; e (x) restritiva de direitos.

Ademais, o Decreto 6.514/08 as classifica em repressivas e preventivas, sendo aquelas as sanções de advertência; multa simples; multa diária, bem como a restritiva de direitos, e estas, as demais, conforme disposto no art. 101, § 1º do decreto. Contudo, insta salientar que ainda que tenham caráter preventivo, tais sanções não deixam de ser consequências de uma infração administrativa. Como preleciona a autora Maria Luiza Granziera, a possibilidade do agente autuante antecipar alguns dos efeitos da sanção, não descaracteriza sua condição jurídica, como apregoa parte da doutrina (GRANZIERA, 2009, p. 602-604). Desta forma, quando o decreto se refere às medidas administrativas como expressão sinônima de sanções, significa dizer que a antecipação de algum dos efeitos das sanções, talvez, da maior parte, é de fato uma medida administrativa, tomada com base no poder de polícia, a partir de critérios de conveniência, oportunidade e necessidade, em prejuízo, assim, à ampla defesa e ao contraditório.

Como já visto, necessário que tais condutas por parte do Poder Público sejam realizadas apenas em casos de última necessidade, de urgência na tutela do interesse público, no caso, mais precisamente, na tutela ambiental. Importante mencionar que caso tal medida for avaliada como desnecessária ou, ainda, seja demonstrada a ausência do cometimento da infração, deverá a Administração Pública ser obrigada a indenizar aquele que sofreu a antecipação de tais efeitos.

Outrossim, para a imposição e gradação da penalidade, a Lei 9.605/98, em seu art. 6º prevê a observância de certos critérios, elencados, de forma idêntica, no art. 4º do Decreto 6.514/08, sendo estes: (i) a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente; (ii) os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; (iii) a situação econômica do infrator, no caso de multa. Contudo, deve-se verificar que, conforme constata o autor Paulo de Bessa Antunes, o dispositivo legal contempla as condições de aplicação e agravamento da multa penal, que não se confunde com a multa administrativa, não sendo, assim, passível de regulamentação pela autoridade administrativa. Em que pese o texto legal se utilizar do termo “autoridade”, que, em tese, poderia ser tanto a autoridade judiciária quanto a administrativa, deve-se atentar ao fato que o Capítulo II da Lei é dedicado à aplicação da pena criminal. Além disso, embora o artigo em questão fale em “infrator”, na sequência do capítulo são utilizadas expressões tais como: crime, código penal, sentença penal condenatória e demais outras que, segundo afirma o autor “não há como se aplicar o capítulo analogicamente às infrações administrativas” (ANTUNES, 2016, p. 307).

Isto posto, para que não haja desfoque do tema em estudo, a seguir serão analisadas com maior cautela apenas as principais espécies de sanções aplicadas no âmbito administrativo, como a advertência e a multa. As demais, como a suspensão de atividades, por se tratarem de situações mais específicas, serão examinadas de forma menos detalhada, a fim de que não se tenha desnecessária exaustão neste subcapítulo.

#### 4.3.1. Advertência

A advertência tem sua aplicação regulamentada no art. 5º do Decreto nº 6.514/08, e pode ser conceituada como “a repreensão de alguém em face da ocorrência de um ato lesivo ao meio ambiente, com vistas a que seu autor tome providências para impedir o dano ou deixar de causá-lo” (GRANZIERA, 2009, p. 614).

Segundo o dispositivo, a advertência “poderá” ser aplicada mediante a lavratura de auto de infração, no caso das infrações de menor lesividade ao meio ambiente. Contudo, como adverte Paulo de Bessa Antunes, “a advertência deverá ser aplicada mediante a lavratura de auto de infração” (ANTUNES, 2016, p. 308), uma vez que a mera reprimenda da conduta realizada verbalmente por parte da fiscalização

não gera qualquer efeito jurídico concreto. No que se refere à “menor lesividade”, trata-se de conceito normativo, fixado pelo valor da multa, que, neste caso, não poderá ser aplicada de imediato, haja vista que uma das funções basilares da advertência é permitir ao administrado “primário” sanar as irregularidades constatadas.

Caso o infrator regularize sua conduta no prazo assinado pela autoridade, a lógica seria a extinção do processo administrativo, tendo em vista o cumprimento de sua finalidade. Entretanto, como um exemplo da gravidade da sanção administrativa, ainda que seja uma mera advertência, segundo o disposto no texto normativo, o processo terá seguimento, o que se demonstra ilógico, uma vez que dele não se resultará nenhum benefício para a administração ou mesmo para o meio ambiente.

Ademais, caso o infrator, devidamente advertido, não sane as irregularidades por negligência ou dolo, ser-lhe-á aplicada a multa simples. Importante mencionar que, caso seja aplicada a sanção de advertência, a norma veda nova imposição durante o período de 3 (três) anos após a lavratura de auto de infração no qual conste a penalidade de advertência. O que demonstra, mais uma vez, a gravidade da sanção administrativa, haja vista que na hipótese da ocorrência de uma nova infração de natureza pequena pelo particular, não será possível a aplicação de nova advertência, devendo, a autoridade administrativa, impor sanção mais grave, independentemente da situação de fato, ainda que não haja previsão de tal situação da lei, “não podendo o poder regulamentar criá-la *sponte sua*”, quanto mais interpretando a norma *in malam partem*. A fins de comparação, cabe assinalar que a reabilitação criminal ocorre no prazo de 02 (dois) anos, segundo art. 94 do Código Penal [CP], e que a reabilitação administrativa em hipóteses de contratação com o Poder Público é igualmente de 02 (dois) anos (art. 87 da Lei nº 8.666/93).

#### 4.3.2. Multas

A sanção de multa se distingue em multa simples (art. 72, II da Lei 9.605/98) e multa diária (art. 72, III da Lei 9.605/98). Conforme disposto no art. 8º do Decreto 6.514/08, esta será calculada com base na unidade de medida pertinente (Ex: hectare, metro cúbico, quilograma, dentre outros), de acordo com o bem jurídico lesado. Buscou-se, assim, estabelecer uma proporcionalidade entre o dano causado – medido pelas unidades aplicáveis a mensuração de cada um dos recursos ambientais e o valor

a ser imputado ao infrator. Como se depreende da norma, a competência para definir os parâmetros aplicáveis foi destinada aos órgãos ambientais correspondentes. Verifica-se aqui nova violação ao princípio da legalidade, uma vez que não há previsão legal para tanto, sendo tal competência definida unicamente pelo Executivo.

Ademais, de acordo com o art. 9º do referido decreto, que reproduz, em termos, o art. 75 da Lei 9.605/98, as multas deveriam ter seus valores corrigidos, sendo estabelecido o valor entre o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), o que não foi realizado pelo Executivo, contrariando o texto legal. O que a lei determina é que o Executivo publique tabelas com a correção das multas e os valores que passarão a ser exigidos. A questão remanescente se refere ao fato de saber se os valores constantes da lei podem ou não ser corrigidos. Como preleciona o autor Paulo de Bessa Antunes (2016, p. 309-310), tal possibilidade não seria viável, tendo em vista que o valor mínimo e o valor máximo se encontram fixados na lei, e devem manter ao longo do tempo a mesma expressão econômica. O que deveria haver, segundo o autor, é a atualização geral destes valores, assim como que sejam publicados pela Administração Pública para que todos possam dela ter conhecimento prévio, fazendo jus ao princípio basilar da publicidade.

Em relação à multa diária, importante mencionar que será aplicável às chamadas infrações continuadas, e não às instantâneas, isto é, àquelas consumadas em um único ato. Como define o ilustre autor Édis Milaré:

A multa diária será aplicada nos casos de infração continuada, caracterizada pela permanência da ação ou omissão, até a sua efetiva cessação ou até a celebração, pelo infrator, de termo de compromisso de reparação de dano com o órgão ambiental competente, com vistas a sanar a irregularidade encontrada (MILARÉ, 2007, p. 845).

Ao se lavrar o auto de infração, deverá o agente autuante indicar o valor da multa dia a ser aplicada ao infrator. Tal valor deverá ser definido com base nos critérios estabelecidos no Decreto 6.514/08, não podendo ser inferior ao mínimo definido pelo art. 9º, nem superar dez por cento do valor da multa simples máxima cominada para a infração (ANTUNES, *op. cit.*, p. 310). Ressalte-se, ainda, que não se aplicará esta multa após o autuado apresentar documentação que comprove a regularização da situação que deu margem à lavratura do respectivo auto de infração. Sendo, entretanto, constatada a inexatidão da informação, restaura-se a aplicação da

referida multa. Outrossim, como se observa da definição apresentada por Édis Milaré, a celebração de um termo de compromisso de reparação ou cessação dos danos encerra a contagem da multa diária, a qual será consolidada na data. Embora, como bem afirma Paulo de Bessa Antunes, o *dies a quo* deveria ser o da publicação, haja vista que “os efeitos legais e o conhecimento de terceiros se dão após a publicação, dada a natureza de documento oficial ostentada pelo termo de compromisso” (ANTUNES, 2016, p. 310).

Além disso, devido ao tema em estudo, importante examinar o art. 11 do Decreto 6.514/08, segundo o qual, no caso do cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator no período de cinco anos, a multa deverá ser aplicada em triplo, caso seja a mesma infração, ou em dobro, em caso do cometimento de infração distinta. Contudo, tal dispositivo não encontra amparo legal, haja vista que a Lei 9.605/98 não dispõe sobre reincidência no que refere às infrações administrativas. A norma em comento dispõe, ainda, que tal reincidência deverá ser contada a partir da lavratura do auto de infração anterior, o que não se demonstra coerente, uma vez que “somente após a decisão administrativa é que se poderá considerar alguém como infrator da legislação ambiental, isso caso não haja medida judicial contestando a imposição da penalidade” (ANTUNES, 2016, p. 311). Cabe salientar, que o texto legal também não prevê a majoração de multas, em triplo para o cometimento da mesma infração e em dobro para o cometimento de outra infração, havendo, novamente, extrapolação dos termos da lei, evidenciando ainda mais a substituição da norma legal por decreto elaborado pelo Executivo.

Há que se analisar, por fim, o § 4º do art. 11 do decreto em tela, o qual demonstra clara afronta ao princípio do devido processo legal, examinados anteriormente. Segundo tal parágrafo do dispositivo, constatada a existência de auto de infração anteriormente confirmada em julgamento, a autoridade deverá agravar a pena, notificar o autuado para dizer sobre o agravamento da penalidade, e, após, julgar a nova infração considerando o agravamento da penalidade. No entanto, para que houvesse um julgamento justo, o itinerário deveria ser: (i) intimar a parte sobre a possibilidade de agravamento da penalidade; (ii) requerer que ela, querendo, se manifestasse sobre o agravamento e (iii) em seguida decidir (ANTUNES, op. cit., p. 311).

#### 4.3.3. Demais sanções administrativas

Além da advertência, e da multa (simples e diária), o texto da Lei 9.605/98, bem como do Decreto nº 6.514/08 mencionam a “apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração” como outra espécie de sanção administrativa.

No contexto jurídico da Lei 9.605/98, a apreensão “designa uma sanção administrativa consistente em apropriar-se de um bem de uso proibido, pertencente a uma pessoa física ou jurídica devido à ocorrência de uma infração ambiental”<sup>38</sup>, ou seja, segundo o dispositivo legal, a apreensão tem por pressuposto necessário a ocorrência de uma infração, a partir da qual a Administração Pública apreenderá os respectivos instrumentos e produtos proibidos. Segundo Anderson Furlan e William Fracalossi, trata-se de ato vinculado, uma vez que sempre deverá ocorrer, independentemente do juízo de conveniência, oportunidade e necessidade por parte do agente autuante (FURLAN; FRACALOSSO, *op. cit.*, p. 383).

Em relação a esta modalidade de sanção, existe a questão relevante acerca da apreensão de madeiras e veículos. Muitas das vezes se discute no Poder Judiciário a proporcionalidade da apreensão e perdimento de madeiras transportadas sem documentação ou com a documentação incompleta ou irregular, bem como sobre a apreensão e perdimento de veículos utilizados para a prática da infração ambiental.

Ainda segundo os mencionados autores, a dicção da lei não deixa margem à dúvida, pois adverte que “verificada a infração, serão apreendidos seus produtos e instrumentos, lavrando-se os respectivos autos” (art. 25 da Lei 9.605/98)<sup>39</sup>. Desta forma, flagrado o transporte irregular de madeiras, não detém o agente administrativo de discricionariedade quanto à apreensão do produto e do veículo. Importante citar o entendimento pacífico do STJ nesta seara, segundo o qual “há necessidade de correspondência entre o valor do veículo objeto da sanção e das mercadorias nele transportadas, para que seja cabível a pena de perdimento”, em decorrência do

---

<sup>38</sup> PORTA, Marcos de Lima. A apreensão de bens por infração administrativo-ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 2000, v. 02. p. 154.

<sup>39</sup> \_\_\_\_\_; *op. cit.*, p. 385.

princípio da proporcionalidade<sup>40</sup>, através do qual se deveria comparar “o valor das mercadorias ilicitamente transportadas e a do veículo transportador”<sup>41</sup>.

Contudo, parte da doutrina entende que tal posicionamento não merece prosperar, tendo em vista que para a aplicação do princípio da proporcionalidade, necessário o cumprimento de três requisitos: (i) adequação da medida para atingir os fins pretendidos; (ii) necessidade ou inexistência de meios menos gravosos para alcançar os mesmos fins, e (iii) proporcionalidade estrita, ou seja, a ponderação entre o sacrifício do direito e o benefício almejado. No caso das madeiras e dos veículos, o legislador haveria sopesado as circunstâncias e entendido pela apreensão e perdimento de tais produtos e instrumentos, ainda que o dano ambiental seja reduzido. Isso porque tais sanções apresentariam funções preventivas, pedagógicas e reparatórias relativas a um bem juridicamente protegido e consagrado constitucionalmente como merecedor de elevada proteção. Sendo assim, o abrandamento da medida, ainda que para salvaguardar o patrimônio do infrator em detrimento de um bem ambiental que seja considerado de pequeno valor, poderia abrir as vias para o descumprimento das normas protetivas, ensejando o descaso e a indiferença com o meio ambiente.

Há que se ressaltar, entretanto, a relevância do princípio da proporcionalidade na aplicação do direito administrativo sancionador, analisado anteriormente. Embora a lei de fato preveja a apreensão dos produtos e instrumentos como sanção, deve-se observar a proporcionalidade na apreensão do veículo utilizado, assim como em todas as sanções administrativas. Neste diapasão, o TRF – 4ª Região estabeleceu critérios para que possa ser aplicada a sanção de perdimento do veículo, quais sejam: (i) o veículo transportador pertencer ao proprietário das mercadorias apreendidas; (ii) ainda que as mercadorias não pertençam ao proprietário do veículo, haver responsabilidade

---

<sup>40</sup> Neste sentido, cabe mencionar, ainda, julgado do TRF – 4ª Região, que tratou especificamente sobre apreensão de veículo utilizado para se transportar agrotóxicos, com o seguinte teor: “pena de perdimento do veículo tem como pressuposto a demonstração de que o veículo transportava mercadoria sujeita à pena de perdimento, de que o proprietário do veículo era dono da mercadoria ou colaborou, de alguma forma, com a infração, bem como a proporcionalidade da sanção aplicável. Em relação ao princípio da proporcionalidade, que este princípio não é um princípio matemático, ao contrário, tem sua atuação preponderante na solução de conflitos entre princípios constitucionalmente tutelados. Nesse diapasão, haveria o confronto entre o interesse público em reprimir delitos contra a Ordem Tributária, tutela ao meio ambiente e a propriedade. Neste caso concreto, entendo que não há como deixar de considerar a potencialidade lesiva da mercadoria importada (agrotóxicos) e a necessidade de se respeitar as normas de controle de importação, o que torna a infração realizada de maior gravidade. Afastada a alegação de desproporcionalidade” (TRF – 4ª Região, AC 2007.70.00.031663-2/PR, Rel. Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, 3ª Turma, DJ 21 out. 2008).

<sup>41</sup> STJ, AgRg no Resp 1.078.700/SP, Min. Rel. Humberto Martins, 2ª Turma, DJ 26 fev. 2009.



deste último na prática da infração, entendida esta como o transporte de mercadorias sujeitas ao perdimento. Ademais, deve-se frisar que a responsabilidade do proprietário do veículo deve se fundar no dolo ou na culpa relativamente ao transporte de mercadoria objeto de infração ambiental<sup>42</sup>.

No que se refere ao embargo de obra ou atividade, pode ser definida como “a sua paralisação por determinação da autoridade administrativa, em razão da prática de dano ambiental relevante ou de descumprimento reiterado de ordem administrativa ou mesmo judicial” (ANTUNES, 2016, p. 314). Trata-se de medida gravíssima, que apresenta base no princípio da proporcionalidade, uma vez que o embargo de obra ou da atividade determinado pela autoridade ambiental deve se limitar ao local ou locais nos quais efetivamente a infração fora cometida. Deste modo, “o montante da pena deve guardar uma relação proporcional com a dimensão do ilícito praticado” (ANTUNES, 2016, p. 314). Como exemplo, pode-se mencionar o caso do estabelecimento que apresente a devida autorização para exercer a atividade de “restaurante”, porém não possua a mesma para realizar eventos no local com música ao vivo. No que concerne o Direito Ambiental, caso tais eventos estejam gerando poluição sonora e demais sanções não tenham surtido efeito, poderá ser embargada a atividade relativa aos eventos com música ao vivo, sem que haja maiores prejuízos para seu funcionamento regular como “restaurante”. Sendo assim, pode-se verificar que o embargo, dado aos transtornos que causam aos embargados, deve ser aplicado de forma minimalista, unicamente quando a atividade paralisada se demonstrar, de fato, ilegal ou danosa.

Ademais, no âmbito do Direito Administrativo o embargo se encontra previsto no art. 37, § 6º da CRFB, do qual se conclui que a Administração deverá responder pelos prejuízos causados na vigência do embargo, caso este seja declarado ilegal pela própria Administração ou mesmo pelo Poder Judiciário.

Em matéria ambiental, nem a Lei 9.605/98, nem o Decreto nº 6.514/08 estipularam prazo máximo para a imposição do embargo. Segundo disposto no art. 15-B do referido decreto, porém, tal sanção deverá ser aplicada até que a atividade se regularize ou se repare o erro constatado. Desta forma, a norma reconhece a possibilidade de paralisação das atividades por tempo indeterminado, sujeito a evento futuro e incerto que é a apresentação da devida documentação que comprove a

---

<sup>42</sup> TRF-4ª Região, AG 2005.04.01.035989-6/PR, Rel. Des. Federal Vilson Darós, 1ª Turma, DJ 05 out. 2005.

regularidade da atividade sancionada, ou sua regularização pela autoridade ambiental, a qual, vale dizer, é a própria autoridade embargante ou a que lhe seja superior em grau de recurso.

Caso haja descumprimento da sanção de embargo, o Decreto nº 6.514/08 prevê a imposição de sanções próprias. Inicialmente, é mencionado, em seu art. 18, inciso I, a “suspensão da atividade que originou a infração e da venda de produtos ou subprodutos criados ou produzidos na área ou local objeto do embargo infringido”. Entretanto, como adverte o autor Paulo de Bessa Antunes, tal sanção se apresenta de forma redundante, como um despropósito, tendo em vista que “se a atividade já estava embargada e o embargo não foi cumprido, a suspensão da atividade é um *bis in idem* e nada diz que a nova determinação será observada” (2016, p. 318). Ao contrário da sanção constante no inciso II, do mesmo artigo que determina o “cancelamento de registros, licenças ou autorizações de funcionamento de atividade econômica junto aos órgãos ambientais e de fiscalização”, demonstrando ter maior eficácia. Como ensina o autor, ainda que as licenças tenham um caráter de definitividade, não podem sobreviver à ilegalidade praticada pelo seu titular. Da mesma forma, o confisco dos produtos se demonstra medida adequada, “pois incide diretamente nos frutos econômicos do agente, o que, sem dúvida, é o melhor caminho para penalizar uma empresa ou indivíduo” (ANTUNES, 2016, p. 318).

Em relação à modalidade de sanção administrativa denominada demolição, esta terá como objeto obras construídas de forma irregular, e encontra respaldo na chamada autoexecutoriedade do ato administrativo, ou seja, a Administração Pública não está condicionada a se dirigir ao Poder Judiciário em busca de uma autorização prévia para o legítimo exercício dos poderes que lhes são inerentes (ANTUNES, op. cit., p. 318).

Neste sentido, em que pese a posição atual do STJ ao entender que a demolição de obra concluída que afete o meio ambiente não seja dotada de autoexecutoriedade<sup>43</sup>, a doutrina entende que, assim como as demais, trata-se de sanção aplicada em observância a tal característica da Administração. Evidente, contudo, que esta atuação

---

<sup>43</sup>Segundo informativo nº 0413: “Versa o recurso sobre o interesse do Ibama em ajuizar ação civil pública para demolir edificação tida como irregular conforme as leis ambientais vigentes. A Turma deu provimento ao recurso, ao entender que, à luz do art. 72, VIII, da Lei n. 9.605/1998, não é dotada de auto executoriedade a demolição de obras já concluídas, mesmo como sanções administrativas de cunho ambiental. Ademais, a presente ação civil pública tem como objetivo, além da demolição, a recuperação de área degradada. Assim não há que falar em ausência de interesse de agir do Ibama” (STJ, Resp 789.640/PB, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, DJ 27 out. 2009).

se encontra inserida dentro dos limites do Estado Democrático de Direito, devendo haver previamente o regular processo administrativo, no qual seja conferida às partes a oportunidade de exercer a ampla defesa, o contraditório, bem como as demais garantias inerentes ao devido processo legal.

A demolição poderá ser realizada em dois momentos distintos. Usualmente, será imposta ao encerramento do processo administrativo, quando a Administração terá o poder-dever de executar a decisão, sempre que for verificada a construção de obra em área ambientalmente protegida, em desacordo com a legislação ambiental ou quando a obra ou construção realizada não atender às condicionantes da legislação ambiental, e não seja passível de regularização. Entretanto, poderá, ainda, ser imposta excepcionalmente logo após a lavratura do auto de infração e antes de encerrado o processo administrativo, quando constatada a sua irrevogável necessidade, como, por exemplo, no caso de iminente risco de agravamento do dano ambiental ou de graves riscos à saúde, pelo próprio agente autuante, conforme disposto no art. 112 do Decreto nº 6.514/08.

Outrossim, cabe ressaltar que tal sanção jamais poderá ser aplicada quando dela decorrerem danos ambientais mais significativos do que aqueles que se pretenda coibir. Neste caso, como se depreende do art. 19, § 3º do decreto, a autoridade administrativa deverá, mediante decisão fundamentada, “impor as medidas necessárias à cessação e mitigação do dano ambiental, observada a legislação em vigor”. Como adverte o autor Paulo de Bessa Antunes, o parágrafo em questão reflete uma realidade muito constante em matéria ambiental, tendo em vista que, por diversas vezes, são realizadas construções ou implantados equipamentos ou empreendimentos que, ainda que iniciados de forma irregular, com o passar dos anos – em decorrência muitas vezes da própria inércia da administração – dão base ao surgimento de ecossistemas novos e próprios que, caso desfeitos, ocasionariam em novo dano ao ambiente, “o que é inteiramente contraditório e sem qualquer sentido lógico ou prático” (ANTUNES, 2016, p. 319).

No mais referente a tal modalidade de sanção administrativa, importante mencionar que as despesas referentes à demolição serão atribuídas ao infrator, como dispõe o art. 112, § 2º do decreto, não se demonstrando sequer justo que a sociedade seja onerada com as despesas causadas por ato ilícito de terceiro. Caso a despesa não seja reembolsada de forma espontânea, será inscrita como dívida ativa do ente público,

cobrada mediante processo de execução fiscal, aplicável também às dívidas de natureza não tributária<sup>44</sup>.

Por fim, deve-se analisar as sanções restritivas de direitos, que podem ser aplicadas às pessoas físicas ou jurídicas, consubstanciando-se em imprescindível recurso coercitivo de defesa do meio ambiente (MARÉS, 2006, p. 338). Embora sejam sanções indispensáveis à tutela administrativa do meio ambiente, suas respectivas normas devem, ou ao menos, deveriam observar os princípios basilares do Direito Administrativo Sancionador. Contudo, assim como se demonstrou em diversas oportunidades no presente estudo, o Decreto nº 6.514/08, na tentativa de discipliná-las, reproduz em parte os termos da Lei 9.605/98, e, em outras, inova em relação ao texto legal. No caso de tais sanções, deve-se atentar ao fato de não haver prazo legal estipulado para sua vigência, exceto para a proibição de contratar com a administração, para a qual é atribuído prazo de 03 (três) anos, conforme disposto no art. 72, § 8º, inciso V da lei. Ainda que não haja previsão legal, o decreto fixou prazo de 01 ano para a vigência máxima da penalidade no caso dos incisos I ao IV de seu art. 20. Entretanto, como bem adverte o autor Paulo de Bessa Antunes, trata-se, na verdade, de uma lacuna legal, “pois sem a previsão legal da duração da pena, falta atribuição ao Executivo para atribuir prazos, máximos ou mínimos, quando o legislador não o fez” (2016, p. 320), havendo, assim, mais uma clara violação ao princípio da reserva de lei.

Além disso, verifica-se que o § 2º do art. 20 do referido decreto não possui amparo legal, pois assim não se encontra previsto. Ressalte-se que a sanção penal correspondente à restrição de direitos, prevista na Lei 9.605/98, apresenta prazo máximo previsto no texto legal, em todos os casos em que seja aplicada, ao contrário do que ocorre com as sanções administrativas. É certo que o Direito Administrativo Sancionador não apresenta o mesmo grau de tipicidade que o Direito Penal, porém, como já estudado, tal princípio deve ter seu espaço na esfera administrativa, principalmente quando se trata da imposição de sanções pelo Poder Público. Ademais, o fato de se condicionar a extinção da sanção à regularização da conduta que deu

---

<sup>44</sup> Segundo disposto no art. 2º, § 1º da Lei nº 6.830/80: “Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o art. 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública. § 2º: A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato...”.

origem ao dano ambiental, ofende a Constituição Federal, que não admite nestes casos a imposição de penas indeterminadas, sem fim.

#### 4.3.4. Prazos prescricionais

No que se refere às infrações e correspondentes sanções administrativas em matéria ambiental, importante examinar a incidência da prescrição na pretensão de indenização do dano ambiental. De acordo com o autor Paulo de Bessa Antunes, a prescrição é um instituto jurídico, cuja finalidade é resguardar a segurança jurídica, e, de nenhuma forma, sua aplicação nas questões ambientais visa deixar o bem jurídico meio ambiente sem a devida tutela, “como parece ser a tese daqueles que sustentam a imprescritibilidade em matéria ambiental” (ANTUNES, 2016, p. 321).

De fato, grande parte da doutrina não aceita a utilização da prescrição em relação aos danos ambientais, como Nelson Nery e Rosa Maria Andrade Nery, que asseveram que “não se aplica à pretensão de indenização do dano ambiental o regime da prescrição” e o fundamento, em regra, seria que o ambiente não pode ser patrimonializado como o são todos os demais direitos sujeitos ao regime prescricional por ser, aliás, de ordem pública e, portanto, totalmente imprescritíveis<sup>45</sup>.

Ademais, em relação ao fato de ser o direito ao meio ambiente, direito fundamental, indisponível e difuso, o STJ pacificou seu entendimento no sentido de ser imprescritível o dano ambiental, como se observa no informativo nº 0415, do qual, vale destacar:

Do ponto de vista do sujeito passivo (causador de eventual dano), a prescrição cria em seu favor a faculdade de articular (usar da ferramenta) exceção substancial peremptória. A prescrição tutela interesse privado, podendo ser compreendida como mecanismo de segurança jurídica e estabilidade. O dano ambiental refere-se àquele que oferece grande risco a toda humanidade e à coletividade, que é a titular do bem ambiental que constitui direito difuso. Destacou a Min. Relatora que a reparação civil do dano ambiental assumiu grande amplitude no Brasil, com profundas implicações, na espécie, de responsabilidade do degradador do meio ambiente, inclusive imputando-lhe responsabilidade objetiva (...). O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade

---

<sup>45</sup> NERY JÚNIOR, N.; NERY, R. M. B. B. de A. Responsabilidade civil. Meio-ambiente e ação coletiva ambiental. In: BENJAMIN. A. H. V. (coord.). Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1993. p. 278-394.

hermenêutica, também está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de estar expresso ou não em texto legal. No conflito entre estabelecer um prazo prescricional em favor do causador do dano ambiental, a fim de lhe atribuir segurança jurídica e estabilidade com natureza eminentemente privada, e tutelar de forma mais benéfica bem jurídico coletivo, indisponível, fundamental, que antecede todos os demais direitos - pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer - o último prevalece, por óbvio, concluindo pela imprescritibilidade do direito à reparação do dano ambiental (Resp. 1.120.117/AC, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, DJ 10 nov. 2009).

Todavia, como bem adverte o autor Paulo de Bessa Antunes, tal posicionamento gera a “perpetuação de situações abertas e sem a devida solução”, o que se demonstra, segundo o autor, antijurídico e inadmissível (2016, p. 321). Insta salientar que não há qualquer norma legal da qual seja capaz induzir que a tutela do meio ambiente não sofre os efeitos do tempo (ANTUNES, 2016, p. 321).

O entendimento do ilustre autor Édís Milaré, por exemplo, que afirma não haver disciplina específica em matéria ambiental que regulamente a prescrição, concluindo que a ação civil pública veiculadora de pretensão reparatória de dano ambiental coletivo se encontre no rol das ações imprescritíveis, tem o núcleo de seu pensamento no fato de não ser o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito patrimonial (MILARÉ, 2007, p. 1047), no entanto, deve-se atentar ao fato de não ser a prescrição instituto voltado para a defesa patrimonial, mas sim, “para a tutela da segurança das relações jurídicas” (ANTUNES, 2016, p. 322). São diversos os crimes que não apresentam como bem jurídico tutelado, direitos patrimoniais e nem por isso não estão sujeitos à prescrição. Ressalte-se, ainda, que os casos de imprescritibilidade se apresentam como exceções no Ordenamento Jurídico, havendo clara previsão nas leis e na própria Constituição, o que não se demonstra no caso dos danos ao meio ambiente.

No que tange o posicionamento apresentado pelo STJ, e por diversos doutrinadores<sup>46</sup>, em elevar a preocupação com o meio ambiente sadio, por se tratar de direito fundamental, não se deve perder de vista o fato de que “o direito não se

---

<sup>46</sup> Neste sentido, Hugo Nigro Mazzilli ao afirmar que “a luta pelo meio ambiente hígido é um metadireito, suposto que antecede à própria ordem constitucional. O direito ao meio ambiente hígido é indisponível, embora seja patrimonialmente aferível” (MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 574).

coaduna com argumentos abstratos, genéricos e que não encontram sustentáculo em normas jurídicas” (ANTUNES, 2016, p. 322). De fato, o Estado dispõe de todos os meios para exercer o seu poder de polícia a fim de coibir as atividades danosas ao meio ambiente, e, caso não o faça, deverá ser responsabilizado. Especificamente em relação à indisponibilidade característica do direito ao meio ambiente, ensina o autor Fábio Ulhoa Coelho:

A indisponibilidade do direito implica a irrenunciabilidade, mas não a imprescritibilidade. A independência dos dois atributos pode notar-se pelas inúmeras combinações que entre eles se estabelecem e também pela dificuldade de se encontrar exemplo de direito simultaneamente irrenunciável e imprescritível (COELHO, 2003, p. 371).

A prescrição revela-se como um instituto geral do direito, incidindo em suas diversas áreas, mediante a elaboração de normas próprias. De acordo com o entendimento do autor Paulo de Bessa Antunes, não havendo no setor jurídico específico normas próprias, aplica-se o determinado pelo Código Civil, em decorrência da interpretação do direito com um sistema jurídico integrado, e não como um “mero amontoado inorgânico de normas, princípios e conceitos” (ANTUNES, 2016, p. 322-323).

Importante examinar, ainda, que a tese de imprescritibilidade favorece, de início, a Administração, e não o meio ambiente. É certo que a gestão dos bens ambientais é pública, uma vez que são os órgãos de controle ambiental que devem disciplinar e estabelecer normas, com base na lei, para a utilização dos recursos ambientais, bem como são eles os dotados do poder de polícia para fazer cumprir as normas de proteção ambiental. Logo, a não incidência da prescrição ocasionaria a inércia administrativa, com a indolência do administrador em cumprir com as suas funções. A título de exemplo, existem ilícitos ambientais que se prolongaram de tal forma no tempo que seu desfazimento, anos após, implicaria em enormes transtornos para a coletividade. O autor Paulo de Bessa Antunes cita o exemplo local da cidade de Petrópolis, cuja principal avenida está às margens de um rio (2016, p. 323). De fato, se a situação se consolidou, como de fato ocorreu, foi devido à inércia da Administração, que não poderia se valer de tamanha prostração para surpreender a sociedade e obrigar que todos se realoquem.

Segundo o autor, os motivos comumente apontados como justificadores da imprescritibilidade dos danos ao meio ambiente são, via de regra, de natureza meta-jurídica, revelando um amplo desconhecimento de como se opera a prescrição (2016, p. 323). Há de se observar o princípio da *actio nata*, o qual determina que o dever de reparação nasce com o conhecimento da lesão, entendimento este, inclusive, pacificado nas cortes superiores<sup>47</sup>.

Com relação ao disposto no Decreto 6.14/08, o início da contagem do prazo prescricional foi fixado de acordo com 03 (três) hipóteses: (i) a partir da prática do ato que tenha infringido as normas ambientais, no caso de infração instantânea – aquela que se consuma com a sua prática; (ii) a partir da cessação da atividade lesiva, quando se tratar de infrações permanentes ou continuadas. Neste caso, o fato da Administração ter ciência da lesão não apresenta o mesmo efeito que a ciência do lesado, para fins de contagem do termo inicial do prazo prescricional, uma vez que não se pode punir o particular pela inércia da Administração Pública no exercício de seu poder de polícia. Ensina o autor Paulo de Bessa Antunes que, neste contexto, vige o mesmo sistema da prescrição em matéria penal. Não há que se cogitar na aplicação do “*in dubio pro ambiente*”<sup>48</sup>, pois, o beneficiário será, como já visto, a Administração, e não o meio ambiente abstratamente considerado. Existe a hipótese, ainda, (iii) na qual o início da contagem do prazo prescricional se dará a partir da lavratura do auto de infração, contudo, para o autor, o decreto padece de vício no particular, devendo ser considerado, ao revés, a data da ciência do auto de infração pelo interessado (ANTUNES, 2016, p. 326-327).

Insta salientar, ainda, que em matéria de ilícito administrativo ambiental, a prescrição se encontra prevista na Lei 9.873/99, da qual, como pode se verificar na comparação dos textos, o Decreto 6.514/08 buscou fundamentação, copiando em grande parte, o texto da referida lei. Importante destacar o § 3º do art. 21 do decreto, segundo o qual “quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o *caput*, reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”. Desta

---

<sup>47</sup> Neste sentido: STJ, AgRg no Resp 931.896/ES. Min. Rel. Humberto Martins, 2ª Turma, DJ 03 out. 2007.

<sup>48</sup> Segundo o autor: “o princípio *in dubio pro ambiente* é de aplicação restrita aos casos de incerteza quanto ao resultado de determinadas medidas a serem adotadas pelo administrador e mesmo pelo poder judiciário. É uma latinização do princípio da prevenção que não pode se generalizar para a imposição de sanções administrativas pela prática de fatos pretéritos que foram fulminados pela prescrição administrativa” (ANTUNES, *op. cit.*, p. 327).



forma, por serem inúmeras as infrações administrativas que constituem crimes ambientais, pode-se afirmar que, do ponto de vista prático, a pretensão punitiva da administração será, na maior parte das vezes, regulada pela norma penal.

Corroborando tal afirmativa, deve-se mencionar o disposto no art. 79 da Lei 9.605/98, que determina: “aplicam-se subsidiariamente a esta lei as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.” Sendo tal disposição, segundo Paulo Bessa de Antunes (2016, p. 327-328), aplicável ao decreto regulamentador da Lei, devendo, assim, ser observada sempre que houver tal coincidência entre infração administrativa e penal.

Desta forma, no caso do crime previsto no art. 60 da Lei 9.605/98, que se equipara à infração contida no art. 66 do Decreto 6.514/08, deverá ser considerada a pena prevista no artigo da lei, qual seja, detenção de 01 a 06 meses, no caso em questão, e, após, ser aplicado o art. 109, VI do CP, que dispõe: prescreve “em 02 (dois) anos, se o máximo da pena é inferior a 1 (um) ano”. Assim, será aplicada a prescrição do Código Penal, tanto para os processos em andamento quanto para os paralisados que terão seu prazo de prescrição reduzido para dois anos (ANTUNES, 2016, p. 328).

## 5. A Lei 9.605/98 e a despenalização dos crimes ambientais

### 5.1. Considerações Iniciais

Uma vez analisada a infração administrativa, e como se dá sua presença no Direito Ambiental, deve-se examinar as infrações penais, os denominados “crimes ambientais” e suas respectivas sanções, para que se verifique se de fato as infrações administrativas se apresentam de forma mais gravosa neste sistema jurídico, e, caso positivo, quais os aspectos da lei penal que permitem tal controvérsia. É certo que o campo das infrações penais ambientais, e, conseqüentemente da Lei 9.605/98, abrange inúmeras questões que podem ser debatidas e aprofundadas. Contudo, para que não se desvie do núcleo do presente estudo, é necessário que se restrinja as questões abordadas, limitando a análise das infrações penais em matéria ambiental, a fim de se avaliar se de fato as sanções administrativas ostentam maior gravidade, e, por conseguinte, quais as eventuais conseqüências e soluções cabíveis à questão em exame.

Uma das primeiras características que se estuda do Direito Penal é o fato de ser considerado a “*ultima ratio*” do Direito, ramo que apenas deverá ser utilizado para tutelar os bens jurídicos de maior relevância para a sociedade, quando os demais ramos do direito se demonstrarem insuficientes à tutela do referido bem, devido a sua natureza fragmentária. Ademais, deve-se observar o princípio da intervenção mínima, segundo o qual o direito penal apenas deverá intervir “nos casos de ataques muito graves aos bens jurídicos mais importantes” (MUÑOZ, 1975, p. 59-60).

Deste modo, sendo o meio ambiente um dos bem jurídicos mais em voga atualmente, sendo sua tutela uma das prioridades da Constituição Federal, como já visto, o legislador elaborou a Lei 9.605/98, sistematizando e unificando a quase totalidade das disposições relativas ao tratamento criminal das condutas lesivas ao meio ambiente.

De fato, como afirma Luiz Regis Prado, “a carta brasileira afastou, acertadamente, qualquer eventual dúvida quanto à indispensabilidade de uma proteção penal do ambiente” (PRADO, 2005, p. 80). Neste mesmo sentido, afirmam Vladimir Passos de Freitas e Gilberto Passos de Freitas (2006, p. 31) que “a verdade é que são tantas as agressões ao meio ambiente, provocadas pela poluição do ar, do solo e da

água, e suas consequências, que somente com a aplicação de sanção penal, (...) conseguir-se-á freá-las”.

Entretanto, embora tenha sido esta a finalidade da lei em comento, são diversos os defeitos encontrados no diploma normativo, que, por serem tão expressivos, prejudicam, e muito, a tutela penal do meio ambiente. Como irá se observar no decorrer deste capítulo, a lei 9.605/98, por exemplo, tipifica como crime, diversas infrações de caráter puramente administrativo, como o caso do art. 60, segundo o qual, constitui crime “construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes (...)”, o que gera a mais profunda insegurança.

Ademais, outro equívoco do texto legal que merece destaque no presente estudo, e que será melhor analisada mais adiante, se encontra em seu art. 28, ao dispor acerca da suspensão condicional do processo. De acordo com o artigo, a suspensão caberá “aos crimes de menor potencial ofensivo definidos nesta Lei”, quando se sabe que, de acordo com a Lei 9.099/95, tal instituto se destina aos crimes cuja pena mínima cominada seja igual ou inferior a um ano. Conforme assinala Luiz Flávio Gomes, trata-se de erro material do legislador ao elaborar o dispositivo. Além disso, segundo o autor, pelo art. 28 da Lei, a suspensão condicional do processo pode se estender por 14 (quatorze) anos, “o que é um rematado disparate, já que a eventual retomada do processo depois desse prazo inviabiliza uma instrução processual razoável” (GOMES; MACIEL, 2015, p. 22).

Outrossim, deve-se examinar a questão de maior relevância para este estudo, qual seja, a cominação das penas. A Lei 9.605/98 apresenta penas totalmente desproporcionais e sem razoabilidade (GOMES; MACIEL, 2015, p. 22-23). A título de exemplo, a pena do crime de “exercer ilegalmente atividade potencialmente poluidora”, disposto em seu art. 60, como mencionado anteriormente, é de detenção de 01 a 06 meses ou multa; enquanto a pena cominada para o crime de “danificar plantas de jardins e praças” é de detenção de 03 meses a 01 ano ou multa, ou seja, um delito com relevância muito menor apresenta sanção muito mais gravosa.

Finalmente, deve-se comparar tais penas às sanções previstas para as infrações administrativas correspondentes. Uma vez que, como já visto, o Decreto nº 6.514/08, que regulamentou a referida lei em matéria administrativa, reproduziu quase que

integralmente os delitos previstos no texto legal, considerando-os como infrações administrativas, contudo, com sanções de maior gravidade. Devendo-se, assim, questionar a afirmativa comentada inicialmente de ser o direito penal aquele que impõe “as mais traumáticas sanções” (CAPARRÓS, 2001, p. 73) à sociedade.

## 5.2. Os tipos penais ambientais

Inicialmente, deve-se lembrar que a competência para legislar sobre os crimes ambientais, conforme se depreende do art. 22, inciso I da CRFB, é privativa da União. Os Estados até podem, com base na competência comum (art. 23 CRFB), elaborar normas de outra natureza para a tutela do meio ambiente, contudo, a criação de tipos penais ambientais inclui-se no “monopólio legislativo da União” (FRACALOSSO; FURLAN, *op. cit.*, p. 409-410), podendo apenas lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre matéria penal, de acordo com o art. 22, parágrafo único da CRFB. Deste modo, se o constituinte atribuiu ao direito penal, em todas as suas vertentes, um cuidado especial, por ser, em tese, a forma mais expressiva de exercício do poder punitivo do Estado, o legislador, jamais poderia se esquivar de princípios basilares deste ramo do Direito na elaboração de suas leis, como o princípio da tipicidade, e da proporcionalidade, por exemplo.

Contudo, embora a Lei 9.605/98 tenha aspectos positivos, são diversos os seus dispositivos que devem ser criticados. No que se refere aos tipos penais em si, verifica-se a carência na tipicidade, ao apresentar tipos demasiadamente abertos, principalmente no que tange as infrações administrativas, além das normas em branco, que são complementadas, como já visto, por disposições emanadas da Administração Pública. Ademais, como dito acima, viola o princípio da intervenção mínima, ao atribuir à diversas condutas consideradas por sua natureza como infrações administrativas, a qualificação de crimes<sup>49</sup>.

Em se tratando das críticas referentes à cominação das sanções penais, o assunto será tratado em subcapítulo próprio, devido a sua relevância para o estudo em questão. Antes, importante mencionar outros aspectos da lei, como o sujeito ativo e

---

<sup>49</sup> Como aduz Alexandre Victor de Carvalho: “entretanto, a Lei n. 9.605/98 é exemplo acabado do abuso político do Direito Penal, pois criminaliza várias condutas que deveriam ser tidas tão somente como infrações administrativas, além de ofender alguns dos mais relevantes princípios constitucionais de limitação do poder punitivo estatal” (CARVALHO, Alexandre Victor. Responsabilidade Penal por Danos Ambientais, p. 282).

passivo do crime ambiental. Devido aos tipos penais se assemelharem em muito às infrações administrativas ambientais, assim ocorre, também com o seu agente infrator. Inclusive pelo fato da lei ter ratificado o disposto no art. 225, § 3º da CFRB, atribuindo responsabilidade penal não só às pessoas físicas, como às pessoas jurídicas pela prática de condutas lesivas ao meio ambiente<sup>50</sup>. Desta forma, em regra, qualquer pessoa física ou jurídica pode ser sujeito ativo de um crime ambiental. Excepcionalmente, a lei exige uma qualidade especial do sujeito ativo, como ocorre com algumas figuras dos crimes contra a administração (arts. 66 e 67), que exigem a qualidade de funcionário público. Já o sujeito passivo, este será toda a coletividade<sup>51</sup>, em sua feição difusa e indeterminada, e não um titular determinado ou o próprio Estado.

Cabe ressaltar que, para que haja a atribuição da responsabilidade penal à pessoa jurídica, é imprescindível, segundo a doutrina, que sejam observados os seguintes requisitos: (i) utilização efetiva da pessoa jurídica como instrumento para o cometimento de crime ambiental; (ii) identificação da (s) pessoa (s) física (s) responsável (eis) pela utilização da pessoa jurídica para realização da conduta criminosa; (iii) vinculação da conduta ou ato praticado às atividades estatutárias da pessoa jurídica; (iv) existência de relação de subordinação entre a pessoa física que executa o ato material criminoso e a pessoa jurídica; (v) aferição de benefício, mediato ou imediato, pela pessoa jurídica (FURLAN; FRACALOSSI, op. cit., p. 423. Em sentido semelhante: MARCHESAN, Ana Maria Moreira, STEIGLEDER, Annelise Monteiro, CAPELLI, Sílvia. 2006, p. 170).

Desta forma, de acordo com tais requisitos, pode-se constatar a denominada dupla imputação (ou das imputações paralelas), uma vez que somente poderá ser punida a pessoa jurídica, se identificado o ato do representante legal ou contratual ou do órgão colegiado que ensejou a prática da infração ambiental. O legislador, de forma acertada, considerou de coautoria necessária os delitos praticados por pessoa jurídica,

---

<sup>50</sup> Relembre-se que tal tema fora tratado com maiores detalhes no primeiro capítulo do presente estudo, ao se analisar a tutela penal ambiental.

<sup>51</sup> “No que tange ao sujeito passivo do crime, tem-se que ele é o detentor do bem jurídico que a conduta delituosa lesou e ameaçou. Assim, nos crimes ambientais, geralmente, é a coletividade. De fato, tais crimes ofendem o interesse de todos os cidadãos, razão pela qual considera-se a coletividade como sujeito passivo, não o Estado. Como o bem jurídico, em regra, não pertence a uma pessoa ou a pessoas determinadas, o sujeito passivo é toda a coletividade, prejudicada pela destruição do meio ambiente” (GASPAR, Alexandre Machado de Souza. Crimes Ambientais: responsabilidade penal das pessoas jurídicas, p. 145).

já que sempre haverá uma pessoa física (ou diversas) responsável pelo cometimento da infração, devendo ambas serem responsabilizadas, conforme disposto no art. 3º, parágrafo único do texto legal<sup>52</sup>.

Ademais, merece destaque as hipóteses de responsabilização criminal decorrente da omissão, conforme previsto no art. 2º da lei, segundo o qual, diretores, administradores, conselheiros, auditores, gerentes, prepostos ou mandatários de pessoa jurídica têm o dever de agir para evitar os crimes ambientais. As pessoas enumeradas neste dispositivo, respondem, assim, tanto por ação quanto por omissão nestes crimes.

Entretanto, para que haja a responsabilização por omissão, em tais casos, o dispositivo traz duas exigências: ciência da conduta criminoso de outrem; bem como o poder de evitar a infração. E, desta forma, como preleciona Luiz Flávio Gomes e Silvio Luiz Maciel, resta impedida a responsabilidade penal objetiva dos sócios, gerentes, administradores, etc., das pessoas jurídicas nos delitos ambientais (GOMES, Luiz Flávio; MACIEL, Silvio Luiz, *op. cit.*, p. 28). Como afirmam os autores, não há responsabilidade penal objetiva no direito penal, portanto, não constatada a presença do dolo ou da culpa, “impossível a condenação de qualquer pessoa *op. cit.* p. 28-29”. Deve-se salientar, ainda, que caso a omissão seja culposa, necessário que haja expressamente a forma culposa do crime ambiental, como dispõe a regra do art. 18, parágrafo único do Código Penal.

### 5.3. Aplicação das penas ambientais

A Lei 9.605/98, antes mesmo de enumerar as sanções aplicáveis aos crimes ambientais, elencou critérios para a imposição e gradação da pena, conforme comentado anteriormente. No que se refere a tais critérios, importante ressaltar a questão acerca dos maus antecedentes do infrator, haja vista que estes não se referem exclusivamente aos crimes ambientais, mas sim, “ao cumprimento da legislação de interesse ambiental” (art. 6º, inciso II da lei). Deste modo, o agente que, por exemplo, fora autuado administrativamente diversas vezes por infrações ambientais, possui maus antecedentes para a Lei 9.605/98, ainda que não ostente qualquer condenação por crime ambiental. Tal dispositivo legal pode ser considerado coerente, tendo em

---

<sup>52</sup> Conforme já decidiu o STJ, não há que se falar em bis in idem no caso da dupla imputação, uma vez que a responsabilidade pelo mesmo crime será imputada a pessoas distintas (STJ, Resp 610.114/RN, Min. Rel. Gilson Dipp, 5ª Turma, DJ 17 nov. 2005).

vista que, conforme já assinalado, as infrações administrativas são, por diversas vezes, idênticas aos crimes ambientais, sendo lógico que a sua prática incida em maus antecedentes ambientais.

Outrossim, deve-se ressaltar, que, devido à utilização subsidiária do Código Penal na Lei 9.605/98, no momento da aplicação da pena, o julgador deverá observar o critério trifásico previsto no art. 59 do Código Penal, bem como as circunstâncias agravantes e atenuantes previstas no referido diploma legal. Em que pese serem diversas tais circunstâncias elencadas no CP, a lei em comento enumerou circunstâncias atenuantes e agravantes específicas aos crimes ambientais (arts. 14 e 15, respectivamente), merecendo destaque o fato de ser considerada agravante, pela lei, apenas a reincidência específica, ou seja, a reincidência nos crimes de natureza ambiental (art. 15, I, da Lei 9.605/98). Neste caso, por se tratar de norma especial, a reincidência “comum” prevista no art. 59, I do CP pode ser afastada, o que leva ao questionamento de ser o crime ambiental considerado menos gravoso do que os demais<sup>53</sup>.

Em relação às penas aplicáveis às pessoas físicas, a lei em questão dispõe, inicialmente, sobre a possibilidade de substituição das penas privativas de liberdade pelas restritivas de direito. Como irá se analisar ao longo deste capítulo, as penas privativas de liberdade [PPL] cederam espaço de forma quase integral às restritivas de direitos [PRD] no que se refere aos crimes ambientais. Ao contrário do que ocorre com diversos crimes previstos no CP, cujas penas se assemelham a diversas outras que se encontram na referida lei, são raros os casos de infratores presos por crimes ambientais. Conforme previsto na lei, as penas serão substituídas quando: (i) tratar-se de crime culposo ou for aplicada PPL inferior a quatro anos; (ii) a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias do crime indicarem que a substituição seja suficiente para efeitos de reprovação e prevenção do crime. Deste modo, inclusive o agente que pratica um crime ambiental com pena mais grave, em comparação às demais, como o crime de poluição (art. 54 da Lei 9.605/98), cuja pena cominada em abstrato é reclusão de 01 a

---

<sup>53</sup> A fins de comparação, o cometimento do crime de injúria (art. 140 do CP), por exemplo, poderá gerar reincidência se, posteriormente, o agente praticar um crime de dano (art. 163 do CP), cujos bens jurídicos tutelados são diversos. Entretanto, se o agente praticar o mesmo crime de injúria e, posteriormente, um crime ambiental, na cominação da pena deste, o delito cometido anteriormente poderá ser considerado como mau antecedente, mas não como reincidência, embora sejam, igualmente, dois crimes cujos bens jurídicos tutelados são distintos.

04 anos, e multa, poderá ter a pena privativa de liberdade substituída por uma restritiva de direitos, como ocorre na grande maioria dos casos. Contudo, em paralelo, verifica-se que o crime de furto, por exemplo, previsto no art. 155 CP, apresenta pena em abstrato idêntica (reclusão de 01 a 04 anos, e multa) e, de acordo com o diploma repressivo, poderia em tese ter a PPL substituída por uma PRD, todavia, como foi apontado em levantamento realizado pelo Jornal O Globo com secretarias estaduais de Administração Penitenciária, Justiça e Segurança, no ano de 2015, constatou-se que, em doze dos 27 (vinte e sete) órgãos ligados a governos do estado à época, cem pessoas se encontravam presas pela prática de crimes ambientais, nenhuma delas pelo crime previsto no art. 54 da lei. Ao mesmo tempo, o número de indivíduos, inclusive réus primários, presos apenas no estado do Rio de Janeiro pela prática do crime de furto é incontável. Merece destaque a posição do autor Paulo de Bessa Antunes sobre a questão: “Diante da lei brasileira, do ponto de vista objetivo, causar uma poluição com grandes proporções que causa mortandade de peixes e interrupção no abastecimento de água é igual a bater uma carteira”. O que denota, segundo o autor, o quanto “esse tipo de delito não era socialmente relevante quando a lei foi elaborada”<sup>54</sup>.

Desta forma, devido à relevância e grande utilização das penas restritivas de direitos nos crimes ambientais, deve-se analisá-las, ainda que de forma sucinta, tanto no que se refere à sua imposição às pessoas físicas quanto jurídicas.

### 5.3.1. Das penas restritivas de direitos

As penas restritivas de direito se encontram elencadas no art. 8º da Lei 9.605/98, e se diferem das contidas no Código Penal, sendo elas: (i) prestação de serviços à comunidade; (ii) interdição temporária de direitos; (iii) suspensão parcial ou total de atividades; (iv) prestação pecuniária; e (v) recolhimento domiciliar. Em relação à prestação de serviços à comunidade, importante ressaltar que se trata de serviços relacionados à preservação do meio ambiente e à recuperação do dano ambiental causado, ao contrário daquela prevista no CP. Frise-se, ainda, que, segundo os autores Luiz Flávio Gomes e Silvio Luiz Maciel, pode ser aplicado à referida lei o

---

<sup>54</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. In: Crime de poluição não leva à prisão em ao menos 12 estados. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/crime-de-poluicao-nao-leva-prisao-em-ao-menos-12-estados-18227638>.



disposto no art. 46, § 4º do CP, segundo o qual a prestação de serviços à comunidade poderá ser cumprida em tempo menor, não inferior à metade da PPL substituída, excepcionalmente, caso esta não seja inferior a um ano (GOMES; MACIEL. 2015, p. 72).

No que se refere à interdição temporária de direitos, seu significado também se difere daquele apresentado na seara do Código Penal. Para os crimes ambientais, tal pena importa na proibição de contratar com o poder público, de receber incentivos fiscais ou outros benefícios, e de participar de licitação pelo prazo de cinco anos em caso de condenação por crime doloso ou por três anos, caso se trate de crime culposo. Contudo, tais prazos de duração contradizem o disposto no art. 7º, parágrafo único, da mesma lei, que estabelece que as penas restritivas de direitos terão a mesma duração das privativas de liberdade substituídas. Ademais, verifica-se no texto legal que não há nenhum crime doloso que tenha pena máxima de 05 anos, bem como não há crimes culposos previstos com pena mínima de 03 anos. Desta forma, a PRD teria maior duração do que a própria PPL, o que se demonstra clara violação ao princípio da proporcionalidade. Sendo assim, para os autores Luiz Flávio Gomes e Silvio Luiz Maciel, tais prazos devem ser desconsiderados, aplicando-se a regra geral de que a pena restritiva de direitos terá o mesmo prazo que a pena privativa de liberdade substituída (GOMES; MACIEL, 2015, p. 72).

A suspensão parcial ou total das atividades pode ser aplicada, como restritiva de direitos, ao empresário individual, por exemplo. No caso da pessoa jurídica, importante distinguir a forma de sua aplicação haja vista que não se encontra como pena substitutiva da privativa de liberdade, devendo, ao invés, ser aplicada diretamente pelo julgador, como previsto no art. 22, inciso I, § 1º da lei. Assim como a pena de interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade, prevista no art. 22, inciso II, § 2º da lei, somente para as pessoas jurídicas. Ambas podem ser, equiparadas às sanções administrativas, previstas no art. 3º, incisos VII e IX, do Decreto nº 6.514/08, contudo, caso sejam aplicadas na seara penal, apenas serão após o trânsito em julgado de um processo judicial, ao contrário do que ocorre, muitas das vezes, na esfera administrativa, na qual a sanção poderá ser aplicada, com base no poder de polícia, sem que sejam encontradas as mesmas garantias de um processo penal, o que enaltece a ideia de não serem as normas penais, no campo do Direito Ambiental, a “*ultima ratio*”, como ainda se considera.

Com relação à prestação pecuniária, esta irá consistir no pagamento em dinheiro de valor fixado entre 01 e 360 salários mínimos, destinados à vítima ou à entidade social, pública ou privada, conforme dispõe o art. 12 da lei. Tal valor será descontado de eventual reparação civil a que for condenado o infrator, evitando-se, assim, “locupletamento indevido da vítima” (GOMES; MACIEL, 2015, p. 73). Ademais, cabe salientar que, segundo o entendimento consolidado do STJ, caso não haja o devido pagamento da prestação pecuniária, operar-se-á a conversão da pena restritiva de direitos em privativa de liberdade, com fulcro no art. 44, § 4º do CP<sup>55</sup>. Consta, ainda, no dispositivo legal como pena restritiva de direitos o recolhimento domiciliar, cujo significado se encontra transcrito no art. 13 da mesma lei. Segundo o ilustre autor Paulo Affonso Leme Machado, tal pena pode se apresentar como alternativa à prisão quando o condenado apresenta comportamento de manifesta inaptidão social. Todavia, para que haja sentido em sua aplicação em decorrência do cometimento de um crime ambiental, o autor sugere que seja somada à outra pena restritiva de direitos diretamente voltada à recuperação do meio ambiente (MACHADO, 2012, p. 826).

### 5.3.2. Das medidas despenalizadoras

Como apontado anteriormente, a Lei 9.605/98 considerou a grande maioria de seus tipos penais como crimes de menor potencial ofensivo, com penas de pequena relevância na seara penal. Contudo, a lei não definiu quais seriam estes crimes, gerando dúvida, principalmente devido à redação de seu art. 28 que determina a aplicação da suspensão condicional do processo aos “crimes de menor potencial ofensivo definidos nesta lei”.

Entretanto, agravando a problemática exposta pela lei, deve-se atentar ao fato de que a suspensão condicional do processo, medida despenalizadora definida na Lei 9.099/95, pode ser aplicada nos crimes cuja pena mínima seja de até 01 (um) ano, independentemente de se tratar de crime de menor potencial ofensivo. Deste modo, houve debate doutrinário a fim de que fosse delimitado se de fato houve erro do legislador, devendo ser considerado os conceitos clássicos da Lei 9.099/95, segundo a qual são crimes de menor potencial ofensivo aqueles cuja pena máxima se encontra

---

<sup>55</sup> STJ, HC 64.658/RJ, Min. Rel. Nilson Naves, 6ª Turma, DJ 05 jun. 2007.

cominada em até dois anos ou se teria havido uma ampliação no conceito de crime ambiental de menor potencial ofensivo para nele inserir todos os delitos com pena mínima de até 01 (um) ano. Para que não haja um aprofundamento desnecessário do tema, deve-se limitar a afirmar que tanto na doutrina quanto na jurisprudência, preponderou a tese de ser mantida a definição clássica de crimes de menor potencial ofensivo (art. 61 da Lei 9.099/95), bem como a assertiva de caber a suspensão condicional do processo em todas as infrações cuja pena mínima não seja superior a 01 (um) ano.

Por se tratar de tema relevante ao estudo em questão, principalmente com o intuito de se avaliar a aplicação da sanção penal nos crimes ambientais, se de fato tais penas são aplicadas de forma mais cautelosa do que as sanções impostas na esfera administrativa, importante comentar, ainda que de forma breve, quais as medidas despenalizadoras aplicáveis para estes crimes, conforme previsto na Lei 9.605/98.

Em relação ao instituto da transação penal, em muito sua aplicação se difere do previsto na Lei 9.099/95. Ao contrário desta, para que haja a possibilidade de se oferecer tal medida, é imprescindível a prévia composição civil dos danos ambientais (salvo comprovada impossibilidade de fazê-la), conforme dispõe o art. 27 da Lei 9.605/98. Desta forma, para que o infrator possa ter direito à transação penal, além de preencher os requisitos elencados no art. 76 da Lei 9.099/95, deverá se comprometer a recuperar o dano causado. Ademais, segundo os autores Luiz Flávio Gomes e Silvio Maciel, inclusive a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta [TAC] com o Ministério Público ou mesmo com o órgão ambiental competente seria suficiente como “prévia composição do dano ambiental”, para efeito do cabimento da transação penal (GOMES; MACIEL, 2015, p. 114). Relevante frisar que caso o autor cumpra a pena imposta na transação (pena restritiva de direitos ou multa) e descumpra o acordo de reparação do dano, para os autores, deverá se executar o acordo descumprido (2015, p. 115).

Além da transação penal, a lei apresenta como medida despenalizadora a suspensão condicional do processo, como mencionado previamente. Tal medida seguirá as regras estabelecidas no art. 89 da Lei 9.099/95, apresentando, todavia, significativa diferença. Ao contrário do disposto na referida lei, nos casos de suspensão condicional do processo em crimes ambientais, a extinção da punibilidade não se dará somente pelo cumprimento das condições impostas pelo juiz e pelo

esgotamento do período de prova, estando condicionada, ainda, à reparação do dano ambiental (salvo a impossibilidade de fazê-lo), que deverá ser comprovada pericialmente por laudo de constatação de reparação de dano ambiental, conforme disposto no art. 28, I da Lei 9.605/98. Desta forma, se o laudo concluir que não houve a devida reparação, haverá revogação da suspensão, devendo o juiz determinar o prosseguimento do processo. Caso tal reparação não tenha sido completa, cabe ressaltar que o período de provas poderá ser prorrogado duas vezes por mais cinco anos (art. 28, II e IV da Lei 9.605/98), e caso, ainda assim, a reparação do dano ambiental não tenha ocorrido de forma integral, o juiz “poderá”<sup>56</sup> extinguir a punibilidade na hipótese do novo laudo constatar que o acusado tenha tomado todas as providências cabíveis para a recuperação do meio ambiente danificado.

Como adverte os autores Luiz Flávio Gomes e Silvio Maciel, o período de provas da suspensão condicional do processo poderá perdurar até quatorze anos, com três períodos distintos: dois a quatro anos como período de provas, e mais duas possíveis prorrogações da suspensão pelo prazo máximo de cinco anos cada uma. Segundo acreditam os autores, possivelmente fora a ideia do legislador a preocupação com o tempo em que se leva para a reparação efetiva de um dano ambiental, a qual, muitas das vezes, leva de fato anos para ser integralmente executada. Todavia, como bem afirmam os ilustres autores, após quatorze anos se torna inviável a retomada de um processo judicial (GOMES; MACIEL, 2015, p. 117), sendo questionável a verdadeira coerência deste dispositivo.

No entanto, deve-se reconhecer o aspecto positivo da Lei 9.605/98 ao priorizar a reparação do dano ambiental quando da aplicação de medidas despenalizadoras, assim como na aplicação de sanções penais como um todo. Conforme disposto em seu art. 20, já na sentença condenatória deverá o juiz fixar um *quantum* indenizatório, enquanto seu art. 27 condiciona a proposta de transação penal à prévia composição dos danos, e, ainda, no próprio caso da suspensão condicional do processo, o legislador buscou evitar a extinção da punibilidade sem que houvesse a sua efetiva reparação.

A questão relevante ao tema em estudo não está em criticar de forma severa a aplicação de tais medidas no campo dos crimes ambientais, as quais ostentam sua importância, mas sim, o fato de serem medidas aplicadas à grande maioria dos crimes ambientais, inclusive, aos de maior magnitude como, por exemplo, no caso do crime

---

<sup>56</sup> Trata-se de opção facultativa do juiz, que, ao revés, poderá também revogar a suspensão condicional do processo, determinando sua retomada (GOMES; MACIEL, 2015, p. 117).

de poluição atmosférica da qual decorra danos diretos à saúde da população (art. 54, § 2º, II. da lei), cuja pena mínima é de um ano, cabendo, assim, suspensão condicional do processo dependendo do caso. E, principalmente, ao se comparar a sanção que seria aplicada em decorrência do cometimento da mesma infração na seara administrativa, haja vista que, enquanto a pena máxima aplicada a este crime será de 05 anos de reclusão, que, como visto, em regra, é substituída por uma pena restritiva de direitos, a sanção imposta pelo Decreto nº 6.514/08 é de no mínimo R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) disparando ao máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), e, ainda, sem que sejam conferidas as mesmas garantias previstas no trâmite de um processo penal.

#### 5.4. Sanções administrativas x Sanções Penais: exame comparativo

Diante de todo o exposto, a fim de se analisar com a maior clareza possível o tema em exame, importante realizar uma comparação literal com os principais tipos penais e administrativos referentes às infrações contra o meio ambiente e suas respectivas sanções, com o intuito de se concluir, finalmente, acerca da gravidade das sanções administrativas face às penais no Direito Ambiental. Por serem inúmeros as infrações elencadas na Lei 9.605/98 e no Decreto nº 6.514/08, deve-se ater àquelas predominantes no que se refere às condutas praticadas contra o meio ambiente, quais sejam: os principais crimes contra a fauna, contra a flora, assim como o crime de poluição, todos previstos de forma praticamente idêntica em ambos os textos normativos.

Com relação aos crimes contra a fauna, merece destaque o disposto no art. 29 do texto legal, segundo o qual constitui crime “matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida”, sendo a pena correspondente a detenção de 06 (seis) meses a um ano, e multa. O dispositivo elenca ainda diversas outras hipóteses, cuja prática enseja a aplicação da mesma pena, além de apresentar demais possibilidades em que poderá haver aumento de pena ou, em outros casos, perdão judicial. De igual forma, o Decreto nº 6.514/08 apresenta em seu art. 24 idêntica redação, aplicando a sanção de: I – R\$ 500,00 (quinhentos reais) por indivíduo de espécie não constante de listas oficiais de risco ou

ameaça de extinção; II – R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por indivíduo ameaçado de extinção. Segundo o decreto, a sanção poderá ser aplicada em dobro se a infração for praticada com o intuito de se obter vantagem financeira. Ressalte-se, ainda, a possibilidade da autoridade julgadora poder aplicar multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), “considerando a natureza dos animais, em razão de seu pequeno porte” quando a contagem individual for de difícil execução ou ainda que haja a contagem individual, “a multa restar desproporcional em relação à gravidade da infração e a capacidade econômica do infrator”.

Observa-se, neste caso, que embora os textos do *caput* de ambos os artigos sejam idênticos, a pena aplicada na esfera penal, que no máximo será de um ano, podendo ser aumentada de metade (art. 29, § 4º da lei) se difere, em muito, da sanção aplicada na esfera administrativa, que atribui a sua própria autoridade julgadora a discricionariedade em se avaliar a aplicação de uma multa, no caso do § 9º do art. 24 do decreto, que varia de R\$ 500,00 (quinhentos) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Como já visto, é certo que o direito administrativo sancionador não apresenta a tipicidade como característica tão relevante quanto no caso do direito penal, no sistema jurídico brasileiro, prevalecendo a discricionariedade do administrador, que deverá observar sempre a proporcionalidade e a razoabilidade, contudo, deve-se frisar o fato de ser a sanção administrativa também uma forma de exercício do poder punitivo do estado, devendo persistir de igual forma a segurança jurídica.

No que se refere aos crimes contra a fauna, importante mencionar, ainda, o art. 34 da Lei 9.605/08, que considera crime “pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente”, cuja pena é a detenção de um a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Este crime também apresenta dispositivo correspondente no Decreto nº 6.514/08 (art. 35), o qual repetiu, além do *caput* do art. 34 da lei, seu parágrafo único, elencando demais hipóteses para as quais são previstas as mesmas sanções. Neste caso, de forma acertada, o decreto enumerou, ainda, três hipóteses não constantes na lei, mas que merecem serem consideradas infrações no âmbito administrativo, como, por exemplo, a conduta de comercializar pescados sem o comprovante de origem ou a devida autorização do órgão competente, ou, ainda, de não apresentar a declaração de estoque. Condutas estas que não merecem, de fato, serem consideradas crimes ambientais, mas que

apresentam relevância no que se refere à fiscalização dos órgãos administrativos competentes.

Além disso, cabe frisar que a pesca no Brasil é matéria submetida ao poder de polícia do Estado, sendo-lhe aplicáveis as normas contidas na Lei 11.959/09, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Desta forma, observa-se que no caso há lei específica para a matéria, a qual delimita, inclusive, as hipóteses de proibição da pesca, não havendo óbice no fato de tal atividade estar submetida às regras de polícia, uma vez que não há flagrante ausência de tipicidade, como em demais infrações previstas na Lei 9.605/98, e no Decreto nº 6.514/08, o que gera, em decorrência, maior segurança jurídica dos administrados em face ao Poder Público.

Os crimes contra a flora se apresentam igualmente de forma relevante na Lei 9.605/98, devendo ser apontados seus principais tipos penais, e seus correspondentes dispositivos no Decreto nº 6.14/08. Neste sentido, cabe destacar o art. 43 do decreto, que considera infração administrativa “destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação natural ou utilizá-las com infringência das normas de proteção em área considerada de preservação permanente”, sem que haja a devida autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida. Como adverte o autor Paulo de Bessa Antunes, este dispositivo faz uma mescla de três tipos penais (art. 38, art. 38-A e art. 50 da lei), todos apresentando como núcleo os verbos “destruir” ou “danificar” (ANTUNES, 2016, p. 377).

Assim como ocorre com a maioria das infrações ambientais, os três tipos penais mencionados apresentam pena de, no máximo, três anos de detenção e multa, ou ambas aplicadas cumulativamente. Como já se examinou, trata-se de caso em que poderá ser aplicada a suspensão condicional do processo, bem como existe a possibilidade da substituição desta pena por uma restritiva de direitos. Outrossim, verifica-se que no caso dos arts. 38 e 38-A da lei, caso o crime seja culposo, a pena deverá ser reduzida à metade. Enquanto isso, na esfera administrativa, a sanção imposta será, segundo o art. 43 do decreto, a multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por hectare ou fração em que tenha ocorrido o dano. Deste modo, pode se observar que as sanções aplicáveis no âmbito penal, além de serem mais brandas, uma vez que em regra são convertidas em penas restritivas de direitos, apresentam diversos obstáculos a fim de que não sejam aplicadas de forma

integral, havendo maior cautela em sua imposição, prevalecendo, na grande maioria das vezes, diversas alternativas, como a suspensão condicional do processo, na qual o infrator terá um período de tempo bastante extenso para que realize a recuperação do dano, diferente do que ocorre na seara administrativa, na qual não há tais “alternativas” na aplicação de sanções, nem a mesma cautela em sua imposição, por mais que estas se apresentem de forma muito mais onerosa no campo do Direito Ambiental.

Embora já tenha sido utilizado como exemplo no decorrer do presente estudo, a infração administrativa ambiental que apresenta a mais flagrante violação aos princípios da legalidade e da tipicidade está descrita no art. 61 do Decreto nº 6.514/08, com redação correspondente no art. 54 da Lei 9.605/98. De acordo com tais dispositivos, constitui infração “causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana ou que provoquem a mortandade de animais” ou a destruição significativa da biodiversidade. É certo que nem o legislador, nem o administrador podem supor todas as inúmeras hipóteses de poluição que poderão ocorrer, contudo, a finalidade do decreto teoricamente seria de regulamentar o texto legal, o que, de forma clara e evidente, não ocorreu. No entanto, a questão de maior relevância no que se refere ao dispositivo em comento, se encontra na sanção aplicada às infrações correspondentes. De forma a não tornar o conteúdo deste estudo repetitivo, os pontos já abordados não serão expostos novamente, entretanto, como se trata de uma literal comparação se torna notória a desigualdade entre a sanção aplicada na esfera penal (reclusão de 01 a 04 anos, e multa) e a sanção aplicada no âmbito administrativo, qual seja, multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Além da disparidade existente entre ambas as sanções, já comentada anteriormente, impressiona a tamanha discricionariedade concedida ao administrador que, a partir do laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, irá decidir entre valores tão distantes qual a multa aplicável ao caso em concreto. Como assinala o autor Paulo de Bessa Antunes, o parágrafo único do artigo acerta ao exigir a produção do referido laudo (ANTUNES, 2016, p. 417), no entanto, se equivoca ao conferir tamanha autonomia ao administrador na imposição da sanção, a partir da qual se questiona, mais uma vez, se de fato o direito penal, ao tutelar o meio ambiente, se apresenta como o ramo do direito “mais gravoso”, mais repressivo ou se, ao invés, este se apresenta de forma



ineficaz, fazendo o direito administrativo sancionador o papel de efetiva proteção do meio ambiente, sem que haja, contudo, a mesma segurança jurídica.

Por fim, cabe frisar que embora haja a imposição de multas nos crimes ambientais, esta será calculada conforme os critérios do Código Penal, podendo ser aumentada em até três vezes, segundo o valor da vantagem econômica auferida (art. 18 da lei 9.605/98). Segundo o diploma repressivo, a pena de multa será calculada com base em dias-multa, podendo ser no mínimo de 10 (dez) e, no máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa, cujo valor será fixado pelo juiz, não podendo ser inferior a um trigésimo do maior salário mínimo mensal vigente ao tempo do fato, nem superior a cinco vezes este salário. Portanto, ainda que seja aplicado o valor máximo em dias-multa, bem como seja aumentado em três vezes, de acordo com o disposto na lei 9.605/98, o valor da multa penal é notadamente inferior aos valores estabelecidos pelas multas administrativas, as quais foram impostas, ressalte-se, por um decreto elaborado pelo Poder Executivo, sem qualquer observância aos princípios basilares do direito administrativo sancionador.

## Conclusão

O presente Trabalho de Conclusão de Curso apresentou como tema central a questão acerca da gravidade das sanções administrativas em comparação às penas aplicadas no Direito Ambiental brasileiro, questionando quais são os motivos que tornam tais sanções significativamente mais onerosas ao infrator, se, em decorrência desta maior gravidade, as sanções impostas na esfera administrativa se revelam mais eficazes na proteção da ordem pública ambiental, ou se, ao revés, são as sanções penais que se encontram obsoletas, devendo ser modificada a Lei nº 9.605/98, com a cominação de penas mais severas, solucionando a impunidade verificada nos casos da prática dos crimes ambientais. Ademais, buscou-se analisar se a forma pela qual são elaboradas e aplicadas as sanções administrativas se demonstram suficientes, em respeito aos princípios e garantias próprios de um Estado Democrático de Direito.

Pôde-se observar que o Direito Ambiental se torna cada vez mais relevante para a ordem jurídica pátria, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, a qual elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a um direito fundamental. Em se tratando de um bem jurídico de tamanha relevância, o Direito Ambiental é considerado transversal, se valendo de institutos jurídicos de outros ramos do direito para se tornar efetivo.

Demonstrou-se, ainda, que em relação à imposição de sanções, o direito penal e o direito administrativo são protagonistas. No entanto, é flagrante a desproporcionalidade existente entre o conjunto repressivo de ambas as esferas. Embora a regra em todo o Ordenamento Jurídico seja a aplicação do direito penal como a “*ultima ratio*”, sendo este apenas utilizado para a tutela dos bens jurídicos mais relevantes, e, ainda assim, somente nos casos em que os demais ramos do direito não se demonstrarem suficientes na proteção destes bens, em decorrência de seu caráter fragmentário, e ao princípio da intervenção mínima, restou constatado que, quando se trata da imposição de sanções no Direito Ambiental, não é o direito penal que se apresenta como “o mais repressivo”, ou ainda, o que impõe as mais gravosas sanções, mas sim, o direito administrativo sancionador.

É certo que, como ensina o autor Alejandro Nieto, o direito administrativo sancionador não deve ser construído com os elementos e técnicas próprios do direito penal, mas sim com o conteúdo próprio do direito administrativo, bem como do direito público estatal, observando, obviamente, os preceitos fundamentais constantes da

Constituição Federal. Ainda segundo o autor, o direito penal pode ser utilizado como “*punto de referencia*” e, sobretudo, como “*cota de máxima de las garantías individuales que el Derecho Administrativo Sancionador debe tener siempre presentes*” (NIETO, 2012, p. 30).

Portanto, não há óbice, por exemplo, quando a Administração Pública se utiliza de seus meios de atuação, como o poder de polícia, a fim de proteger os interesses da coletividade, não havendo equívoco em seu caráter discricionário, autoexecutório e coercivo. Entretanto, não se deve olvidar que a concepção deste instrumento administrativo apresenta base no próprio Estado Democrático de Direito, estando, assim, submetido ao princípio fundamental da legalidade, sem o qual não apresenta a devida legitimidade constitucional. Além disso, o Poder Público, ainda que atue de forma repressiva, não poderá jamais atuar de forma desproporcional, sendo imprescindível a equivalência entre o dano e a pena imposta.

Ademais, foi observado que a Administração Pública exerce, ainda, função normativa, com o intuito de se delimitar o âmbito de aplicação da legislação, podendo elaborar decretos, regulamentos, portarias, dentre outros. Neste sentido, foi examinado de forma detalhada o Decreto nº 6.514/08, cujo intuito seria, em tese, regulamentar a Lei nº 9.605/98, concedendo maior clareza e precisão às infrações administrativas e às suas respectivas sanções, contudo, como se constatou, o Poder Executivo se utilizou de uma “fórmula geral”, contida no art. 70 da Lei, e reproduziu, quase integralmente, a redação dos crimes ambientais concedendo-lhes a natureza de infrações administrativas.

Como visto de forma pormenorizada ao longo do estudo, o Decreto nº 6.514/08 não respeita os princípios próprios do direito administrativo sancionador, como a legalidade, a tipicidade, e a proporcionalidade, haja vista que, além de reproduzir o texto legal, em sua grande parte, cominou as sanções correspondentes às infrações administrativas, exercendo o papel indevido de legislar. Outrossim, as sanções impostas demonstram a autonomia concedida ao administrador, excedendo o limite da discricionariedade, uma vez que, como no caso do art. 54 do decreto, por exemplo, este terá de aplicar multa que varia de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos exorbitantes R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões).

Importante destacar que, no tocante aos princípios da tipicidade e da proporcionalidade, foi mencionado o fato da Lei 9.605/98, ao elencar quais as sanções

que poderiam ser impostas às infrações administrativas, quando regulamentadas, dispor que o valor da multa poderá ser de, no máximo, R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) não havendo, assim, desrespeito à legalidade neste caso em específico. No entanto, a mesma lei comina penas altamente mais brandas para os crimes ambientais. Desta forma, o que se critica neste ponto é a evidente violação à tipicidade, e a proporcionalidade ao se cominar uma sanção com valores tão discrepantes.

Além disso, foram examinadas as sanções aplicáveis na esfera penal. De fato, tais sanções se revelam mais brandas, haja vista que em sua grande maioria, os crimes ambientais são considerados de menor potencial ofensivo, com penas máximas de até 02 anos. E, ainda que se avalie as penas que ultrapassam este patamar, como no caso do próprio crime de poluição (art. 54 da lei), são diversas as medidas alternativas oferecidas pela lei para que tal pena não seja aplicada, ou, que seja substituída por uma pena restritiva de direitos. Frisou-se, ainda, que a responsabilidade pela impunidade existente na esfera penal não pode ser atribuída a imposição de tais medidas despenalizadoras, características do direito penal como um todo, inclusive sendo o desencarceramento a tendência atual no sistema repressivo, no entanto, as penas cominadas se demonstram por diversas vezes altamente desproporcionais aos crimes praticados, tornando a lei ineficaz e insuficiente, o que deve ser revisto pelo legislador.

Diante do exposto, conclui-se que as penas impostas na seara penal em face das condutas lesivas ao meio ambiente não têm se demonstrado eficientes no que se refere a suas funções reparadora e preventiva, o que não exclui o fato das sanções administrativas não se encontrarem coerentes com as garantias e os preceitos fundamentais previstos na Carta Magna. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado representa bem jurídico de imprescindível valor, não devendo ser negligenciado pelo direito penal. Ao mesmo tempo, as sanções administrativas têm comprovado que as medidas que incidem diretamente nos frutos econômicos do agente apresentam maior eficácia do que as demais, não sendo questionada a imposição de multas altamente expressivas, se o caso em concreto assim exigir. A Administração Pública apresenta relevante papel na tutela da ordem jurídica ambiental, contudo, é necessário que sua fiscalização e a consequente imposição de sanções quando necessárias, sejam realizadas sem o abandono dos princípios basilares do direito administrativo sancionador, quais sejam, a legalidade, a tipicidade, a

motivação, a proporcionalidade, dentre outros, uma vez que, quando se trata do exercício do poder punitivo do Estado, é inadmissível a presença da insegurança jurídica, como ocorre atualmente, desde a elaboração de suas normas, até sua aplicação pelo Poder Público.

## Referências bibliográficas

ALESSI, Renato. Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano. 3ª ed. Milão: Giuffrè, 1960.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 18ª. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental como Direito Econômico – análise crítica. Disponível em [https://www.academia.edu/26847090/Direito\\_Ambiental\\_como\\_Direito\\_Econ%C3%B4mico\\_-\\_An%C3%A1lise\\_cr%C3%ADtica](https://www.academia.edu/26847090/Direito_Ambiental_como_Direito_Econ%C3%B4mico_-_An%C3%A1lise_cr%C3%ADtica); acesso em 14 abril 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Comentários ao Novo Código Florestal. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BARROS, Wellington Pacheco. Curso de Direito Ambiental. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm); acesso em 25 out. 2016.

BRASIL. Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3179.htm); acesso em 20 maio 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para

apuração destas infrações. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm); acesso em 26 out. 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm); acesso em 25 out. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm). Acesso em 11 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm); acesso em 24 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm); acesso em 08 abril 2017.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm); acesso em 20 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm); acesso em 25 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9873.htm); acesso em 25 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm); acesso em 26 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002. Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10410.htm). Acesso em 12 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm); acesso em 20 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm); acesso em 10 jun. 2017.



CAPARRÓS, José E. Sáinz-Cantero. *La codelinquencia en los delitos imprudentes en el código penal de 1995*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

CARBONELL, Eloísa; MUGA, José Luis. *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*. Madrid: Marcial Pons, 1996.

CASTRO, Daniel Guimarães Medrado de. *Direito Administrativo Sancionador: Reflexões sobre a aplicabilidade do Princípio da Insignificância*. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 42, n. 137, mar. 2015.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo – volume 3*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2003.

COSTA, Regina Helena. *Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil*. Lusíada. *Direito e Ambiente*, Lisboa, n. 2, mar., 2011.

DIAS, Camila Marques. *Sanções administrativas ambientais – contributo para uma definição principiológica e categorial*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

DIAS, José de Aguiar. *Da Responsabilidade Civil*. 12ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *O Direito Administrativo Brasileiro sob Influência dos Sistemas de Base Romanística e da Common-Law*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n° 8, nov./dez. 2006, jan. 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/redae-8-novembro-2006-maria%20sylvia.pdf> ; acesso em 27 abril 2017.

DOTTI, René Ariel. *A incapacidade criminal da pessoa jurídica*. Revista Brasileira de Ciências Criminas. IBCCRIM, n° 11, 1995.

ESPANHA. Constituição Espanhola. Promulgada em 27 de Dezembro de 1978. Disponível em <https://iberred.org/pt/legislacion-penal/constituicao-espanhola-de-27-de-dezembro-de-1978>. Acesso em 28 abril 2017.

FERNANDEZ JUNIOR, Enio Duarte. Prescrição no dano ambiental. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12634](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12634); acesso em 25 maio 2017.

FILHO, Sérgio Cavalieri. Programa de Responsabilidade Civil. 11<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CONTE, Christiany Pegorari. Crimes Ambientais (s.d.). São Paulo: Saraiva, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 14<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. Crimes contra a natureza. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. Direito Administrativo e meio ambiente. 5<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2015.

FURLAN, Anderson; FRACALOSSO, William. Direito Ambiental. 1<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GOMES, Luiz Flávio; MACIEL, Silvio. Lei de Crimes Ambientais: comentários a Lei 9.605/98. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Método, 2015.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal – Parte Geral. 15ª ed. Niterói: Impetus, 2013.

KRUSSEWSKI, Cristina. Direito Administrativo Sancionador: Apontamentos gerais sobre as Infrações Administrativas e Alguns Aspectos de sua Relação com o Direito Penal. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. Direito Ambiental. 3ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MAIOLINO, Zecchin. Unicidade e Dualidade de Jurisdição: o contencioso administrativo. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador, nº 33, jan./mar. 2013. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-33-janeiro-2013-eurico-maiolino.pdf>; acesso em 27 abril 2017.

MARÉS, Theo, O Princípio da Proporcionalidade nas Sanções Administrativas Ambientais. In: ALMEIDA, Gabriel Gino; SERAFINI, Leonardo Zagonel (Orgs.). Direito, Política e Meio Ambiente: 25 anos da Lei Federal nº 6.938/1981. Coleção Comissões: Comissão do Meio Ambiente. Curitiba: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª ed. e 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, 2016.

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

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e Discricionariedade: Novas Reflexões sobre os Limites e Controle da Discricionariedade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, nº 28, nov./dez./jan. 2012. Disponível em: <file:///F:/TCC/A%20Principiologia%20no%20Dto%20Adm%20Sancionador.pdf>. Acesso em 04 abril 2017.

MUKAI, Toshio. Temas Atuais de Direito Urbanístico e Ambiental. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MUÑOZ CONDE, Francisco. *Introducción al derecho penal*. Barcelona: Bosch, 1975.

NERY JÚNIOR, N.; NERY, R. M. B. B. de A. Responsabilidade civil. Meio-ambiente e ação coletiva ambiental. In: BENJAMIN, A. H. V. (coord.). Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1993.

NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 5ª ed. Madrid: Tecnos, 2012.

NUNES, Yuri Alonso; BASTOS, Vinícius Marasciulo Dias. A incompatibilidade entre a teoria do delito e a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Âmbito Jurídico, Rio Grande,

XIX, n. 151, ago 2016. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=17680](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17680). Acesso em abr 2017.

ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>; acesso em 14 abril 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 5ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda, 2015.

PORTA, Marcos de Lima. A apreensão de bens por infração administrativo-ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). Direito Ambiental em evolução. Curitiba: Juruá, 2000, v. 02.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Promulgada em 25 de abril de 1976. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em 28 abril 2017.

PRADO, Luiz Regis. Direito Penal do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'Environnement*. 5ª. ed. Paris, Dalloz, 2004.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. O sistema de jurisdição administrativa no Brasil: os desafios do procedimento administrativo à luz da tábua principiológica. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 130, nov 2014. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15418](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15418); acesso em 27 abr 2017.

RIO DE JANEIRO, Lei nº 3.467, de 14 de Setembro de 2000. Dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro,

e dá outras providências. Disponível em <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/193334/lei-3467-00>. Acesso em 12 maio 2017.

RIVERO, Jean. Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 1981.

RODRIGUES, Silvio. Direito Civil: Parte Geral. 32<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

SILVA, Marcelo Aguiar da. Intersecção entre direito administrativo disciplinar e direito penal: Uma visão garantista do ilícito administrativo disciplinar. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 97, fev 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11132](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11132)>; Acesso em: 24 out. 2016.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 11<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

STF, ADI 1717/DF, Min. Rel. Sydney Sanches. DJ 28 mar. 2003.

STF, ADI – MC 1976/DF, Min. Rel. Moreira Alves. Tribunal Pleno, DJ 24 nov. 2000.

STJ, AgRg no Resp. 711.405/PR, Min. Rel. Humberto Martins. 2<sup>a</sup> Turma, DJ 28 abril 2009.

STJ, AgRg no Resp 931.896/ES. Min. Rel. Humberto Martins, 2<sup>a</sup> Turma, DJ 03 out. 2007.

STJ, AgRg no Resp. 1.078.700/SP, Min. Rel. Humberto Martins, 2<sup>a</sup> Turma, DJ 26 fev. 2009.

STJ, HC 64.658/RJ, Min. Rel. Nilson Naves, 6<sup>a</sup> Turma, DJ 05 jun. 2007.

STJ, Resp. 510.150/MA, Min. Rel. Luiz Fux, 1<sup>a</sup> Turma, DJ 29 mar. 2004.

STJ, Resp 610.114/RN, Min. Rel. Gilson Dipp, 5<sup>a</sup> Turma, DJ 17 nov. 2005.

STJ, Resp. 686.419/RJ, Min. Rel. Castro Meira. 2<sup>a</sup> Turma, DJ 1 ago. 2005.

STJ, Resp. 789.640/PB, Min. Rel. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, DJ 27 out. 2009.

STJ, Resp. 1.091.486/RO, Min. Rel. Denise Arruda. 1ª Turma, DJ 2 abril 2009.

STJ, Resp. 1.120.117/AC, Min. Rel. Eliana Calmon, 2ª Turma, DJ 10 nov. 2009.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil, v. 4: Direito das Coisas. 7ª ed. São Paulo: Método, 2015.

TINOCO, Dandara. Crime de poluição não leva à prisão em ao menos 12 estados. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/crime-de-poluicao-nao-leva-prisao-em-ao-menos-12-estados-18227638>. Acesso em 01 jun. 2017.

TRF – 1ª Região, MS nº 2000.39.00.000430-4/PA, Rel. Des. Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues. 6ª Turma, DJ 30 jun. 2003.

TRF – 4ª Região, AC 16413/RS, Juíza Silvia Goraieb. 4ª Turma, DJ 21 mar. 2001.

TRF – 4ª Região, AC 2007.70.00.031663-2/PR, Rel. Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, 3ª Turma, DJ 21 out. 2008.

TRF-4ª Região, AG 2005.04.01.035989-6/PR, Rel. Des. Federal Vilson Darós, 1ª Turma, DJ 05 out. 2005.

VITTA, Heraldo Garcia. A Sanção no Direito Administrativo. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.





