



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

WALLACH ABRANTES DE ANDRADE

O CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE COMO
INSTRUMENTO AUXILIADOR DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL
NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

SOUSA - PB
2011

WALLACH ABRANTES DE ANDRADE

O CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE COMO
INSTRUMENTO AUXILIADOR DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL
NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Esp. Maria do Carmo Élide Dantas Pereira.

SOUSA - PB
2011

WALLACH ABRANTES DE ANDRADE

O CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE COMO INSTRUMENTO
AUXILIADOR DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof^ª Ms. Maria do Carmo
Élida Dantas Pereira

Banca Examinadora:

Data de aprovação: 31/05/2011

Orientadora: Prof^ª Ms. Maria do Carmo Élida Dantas Pereira

Examinadora: Prof^ª Márcia Glebyane Maciel Quirino

Examinadora: Prof^ª Ms. Jaciara Farias Souza

Deus.
Aos meus pais.
Aos meus familiares.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me oportunizar o terminando esta árdua jornada.

Aos meus pais José Agassis e Cleude, pelo amor incondicional e apoio irrestrito sempre que precisei.

A minha irmã, que sempre se preocupou comigo, pelos gestos de afeto nesta caminhada.

As minhas avós, por sempre me tratarem como um filho.

A minha namorada, por todos os dias que me ajudou durante este trabalho, dando incentivo e carinho.

A Prof^a. Maria, minha orientadora, por ter me dado este voto de confiança e ter me ajudado neste desafio, com suas observações valiosas e precisas.

“Só quando a última árvore for derrubada,
o último peixe for morto e o último rio for
poluído é que o homem perceberá que
não pode comer dinheiro”.

(Provérbio Indígena)

RESUMO

O poder de polícia administrativa, neste caso, o poder de polícia ambiental é o principal instrumento utilizado pelo Município para a efetivação da proteção ambiental, e promoção da sadia qualidade de vida, garantidos constitucionalmente. Por outro lado, a criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, apesar de não ser dotado de poder de polícia também colabora na promoção da questão ambiental. Sendo assim, o presente trabalho visa demonstrar a importância da criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, e do poder de polícia ambiental na preservação ambiental e na sadia qualidade de vidas para os munícipes. Ainda, busca vislumbrar os aspectos gerais, a implantação, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Posto que, a Constituição Federal de 1988, estabelece que o meio ambiente equilibrado, é dever de todos. Utilizou-se na pesquisa o método dedutivo que a partir de noções gerais, alcançou-se a compreensão da competência e do poder de polícia em matéria ambiental. Quanto à técnica de pesquisa empregou-se a documentação indireta, mediante pesquisa documental, bibliográfica e jurídica. Contudo, o estudo das competências em matéria ambiental mostra-se necessário por dividir entre os entes federativos as suas áreas de atuação, especialmente a competência ambiental dos Municípios. Portanto, percebe-se que o Conselho Municipal de Meio Ambiente no exercício de suas funções auxilia a Administração Municipal na gestão ambiental local garantindo a efetiva tutela ambiental.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Meio Ambiente. Competência Ambiental. Poder de Polícia Municipal. Tutela Ambiental.

RÉSUMÉ

Le pouvoir de police administrative dans ce cas, le pouvoir de la police de l'environnement est le principal instrument utilisé par la municipalité pour l'application de la protection de l'environnement, et la promotion de la qualité de vie saine, garanti par la Constitution. En outre, la mise en place des conseils municipaux pour l'environnement, bien que n'étant pas doté de pouvoir de la police contribue également à la promotion des questions environnementales. Par conséquent, cet article démontre l'importance de la création d'un Conseil municipal de l'Environnement, et le pouvoir des politiques environnementales sur la préservation de l'environnement et la qualité de vie saine pour les résidents. Pourtant, en cherchant à entrevoir les aspects généraux, le déploiement, l'exploitation et des droits de l'Environnement municipales. Depuis la Constitution Fédérale de 1988 prévoit que l'environnement sonore, il est du devoir de tous. Il a été utilisé dans la recherche que la méthode déductive à partir des notions générales, atteint les compétences et la compréhension du pouvoir de police en matière d'environnement. Quant à la technique employée est la recherche de documentation indirecte, à travers la recherche documentaire, la littérature et le droit. Toutefois, l'étude d'expertise dans l'environnement s'avèrent nécessaires pour diviser entre les entités fédérales à leurs domaines d'expertise, en particulier la compétence de l'environnement des municipalités. Par conséquent, il est clair que le conseil municipal de l'environnement dans l'exercice de ses fonctions permet à l'administration municipale dans la gestion locale de l'environnement mise en oeuvre efficace de protection de l'environnement.

Mots-clés: Conseil Municipal de l'Environnement. Compétence de l'environnement. Le pouvoir de police municipale. Tutelle de l'environnement.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	- Artigo
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CMMA	- Conselho Municipal de Meio Ambiente
CODEMA	- Conselho de Defesa do Meio Ambiente
CTN	- Código Tributário Nacional
FNMA	- Fundo Nacional do Meio Ambiente
ONGs	- Organizações Não Governamentais
PNMA	- Plano Nacional do Meio Ambiente
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 COMPETÊNCIA AMBIENTAL	12
2.1 CONCEITO	12
2.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	14
2.3 COMPETÊNCIA EXCLUSIVA	17
2.4 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM	20
2.5 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS	22
2.6 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EXCLUSIVA E SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS	25
3 EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL	29
3.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS	29
3.2 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL	35
3.3 DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	38
3.4 DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS APLICÁVEIS POR INFRAÇÃO ÀS NORMAS AMBIENTAIS	42
4 CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE	53
4.1 CARACTERÍSTICAS	54
4.2 FORMAÇÃO E IMPLANTAÇÃO	57
4.3 LEI DE CRIAÇÃO DECRETO DE REGULAMENTAÇÃO	60
4.4 REGIMENTO INTERNO	63
4.5 A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL	66
5 CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a questão ambiental é bastante discutida, pois a proteção ao meio ambiente equilibrado e a utilização dos recursos naturais de modo racional é uma preocupação mundial. Os problemas ambientais estão cada vez mais freqüentes diante do consumo desenfreado dos recursos naturais na promoção do desenvolvimento econômico.

No Brasil, a preocupação com os problemas ambientais não foi diferente, o legislador nacional no art. 225 da Constituição Federal de 1988, elevou o direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum da coletividade a condição de direito fundamental, por ser essencial a salutar qualidade de vida de todos. Ainda, determinou que a proteção ambiental é dever de todos, da sociedade e do Poder Público, para que as gerações presentes e vindouras possam usufruir sem prejuízos dos recursos naturais existentes.

Além disso, a CF/88 estabeleceu no art. 23, incisos III, IV e VII, a competência administrativa comum em matéria ambiental entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Sendo que, a competência ambiental do Município encontra-se regulada no art. 30 da CF/98.

O instrumento utilizado na garantia da tutela ambiental é o exercício do poder de polícia, que no caso dos Municípios é exercido através dos seus órgãos fiscalizadores. Considerada como força estatal que interfere na esfera individual em detrimento do direito da coletividade. Em matéria ambiental, o Poder Público limita as condutas dos particulares para proteger o meio ambiente.

Cresce a importância do Município, por ser o ente federativo que está mais próximo da população, que sofre com as atitudes lesivas ao meio em que vivem, bem como e é a principal interessada na resolução dos problemas ambientais. À vista disso, incumbe, a população local o dever de prestar auxílio à Administração Municipal, para que, possam tomar as providências cabíveis e acelerar a busca por soluções aplicáveis aos casos de degradação ambiental.

A criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente surge com o pressuposto de atingir o anseio esboçado pela Constituição Federal de 1988 na proteção ambiental. É um órgão constituído por integrantes da Administração Municipal e da sociedade civil organizada para resolver questões ambientais em âmbito local.

O presente trabalho objetiva demonstrar a importância da criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente para a proteção ambiental, sobretudo entender sua relação com o exercício do poder de polícia ambiental atribuído à Administração Pública Municipal. Como também explicitar seus aspectos gerais, implantação, funcionamento e atribuições enquanto órgão ambiental municipal.

O resultado final será alcançado através do método de abordagem dedutivo, uma vez que, a análise será feita através de uma cadeia de raciocínio descendente, de forma geral, até que se chegue a uma conclusão em caráter particular. A pesquisa, nas suas etapas de investigação baseia-se na documentação indireta, mediante pesquisa documental, bibliográfica e jurídica em matéria ambiental.

Com isso, o trabalho monográfico apresentar-se-á em seu capítulo inaugural uma abordagem sobre o estudo da competência ambiental, apresentado seu conceito, e divisão das competências formais e materiais das competências entre os entes federativos do Brasil.

O capítulo seguinte abordar-se-á acerca do exercício do poder de polícia ambiental, discorrendo seu conceito, características, e legislação aplicável, como instrumento de efetivação ambiental, e ainda, as sanções administrativas aplicadas aos agentes infratores das normas ambientais e seus efeitos.

Por último, estudar-se-á a criação do Conselho Ambiental de Meio Ambiente, suas características, assim como suas regras para formação e implantação para que possa funcionar regularmente. Ver-se-á também, como acontece à tramitação da sua Lei de Criação e elaboração do seu Regimento Interno. Por fim, discorrer-se-á sobre sua importância no exercício do poder de polícia exercido pelo Município.

2 COMPETÊNCIA AMBIENTAL

A proteção ambiental objetivada constitucionalmente está relacionada à repartição de competências entre os diferentes entes federativos. As questões ambientais, de grande relevância social, por se tratarem de direito fundamental e de bem de uso comum do povo.

A compreensão adequada da repartição de competências ambientais é essencial para que a proteção ao meio ambiente ocorra de forma objetiva, concreta e eficaz, sempre observando os limites do ordenamento jurídico vigente. É na discussão da repartição das competências que se revela um dos pontos mais importantes acerca da proteção ambiental, que é o exercício do poder de polícia ambiental, que por sua vez se estende ao licenciamento ambiental e a fiscalização.

O estudo das competências em matéria ambiental faz-se importante para que se conheça de forma clara quem é competente para dirimir as questões ambientais, nos casos práticos, e quem tem o poder-dever de agir no legítimo exercício do poder de polícia ambiental. Questão embaraçosa, porém, de ser resolvida, pois existe a dificuldade de discernir o que seja interesse nacional, regional e local, provocando desta forma o conflito de poder entre os entes da federação.

Por conseguinte, este fato torna a proteção ambiental mais dificultosa de ser efetivada, resultando prejudicial ao ambiente equilibrado e de quem dele dependa a sobrevivência, estabelecendo, portanto, uma incerteza jurídica.

2.1 CONCEITO

De maneira geral, competência é a medida da jurisdição a qual se restringe o campo de atuação de determinado órgão, ou seja, ela determina quais os casos e os assuntos controversos que os órgãos têm o livre poder de emitir sua vontade, respeitando, os limites de suas atribuições. Entende-se ainda, por competência o instituto definidor do âmbito de exercício de cada órgão na atividade jurisdicional que lhe foi encarregado.

Arenhart e Marinoni (2006, p. 38) conceituam competência como sendo: “nada mais é do que uma parcela da jurisdição que deve ser efetivamente exercida por órgão ou grupo de órgãos do Poder Judiciário”. No mesmo sentido, Montenegro (2007, p. 61): “a competência consiste no fracionamento da função jurisdicional, atribuindo-se a cada juiz ou tribunal parcela da jurisdição, possibilitando o seu exercício”.

Silva (1999, p, 479) com muita propriedade define competência como:

A faculdade jurídica atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizarem suas funções.

Dessa forma, a competência é facultativa, ficando a critério do Poder Público, a emissão de tais decisões. Como também, são as formas de poder subservientes aos órgãos ou entidades estatais na realização das suas funções.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) visando garantir a existência da federação estabeleceu campos próprios de atuação, demarcando as competências distribuídas a cada ente federado, indicando e diferenciando as competências legislativas, ou formais, e as competências administrativas, ou materiais, bem como a atuação de cada ente.

Com a prerrogativa de conduzir a federação de forma equilibrada, de maneira a garantir que nenhum ente federativo se sobreponha sobre os demais, a CF/88 dividiu as competências enumerando os poderes da União em seus artigos 21 e 22, os poderes remanescentes dos Estados, expressos no § 1º do art. 225, e ainda, os poderes atribuídos aos Municípios, com arrimo nos artigos 29 e 30. Criou também, uma zona comum a todos os entes federativos prevendo a atuação conjunta entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o art. 23. Por último, determinou os setores concorrentes, onde a União é responsável pelo estabelecimento de normas e diretrizes gerais, cabendo, aos Estados e os Municípios a competência suplementar, disposição encontrada nos artigos 24 e 30.

2.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A competência legislativa tem como pressuposto a elaboração das leis na delimitação da atuação normativa de cada ente da federação. A competência formal norteia-se no princípio da predominância do interesse, organiza-se de forma piramidal, prevalecendo o interesse geral sobre o regional, e, posteriormente o local.

Para Furlan e Fracalossi (2010, p. 217) comprovam a posição privilegiada da União ao afirmar que: “a União, de maneira inquestionável, ocupa posição de destaque na tutela ambiental. Existem algumas matérias sobre as quais, em princípio, apenas a União pode legislar. É a chamada competência legislativa privativa”.

A posição de destaque recebida pela União está expressa no art. 22 da Constituição Federal de 1988, quando estabelece que, à União cabe privativamente legislar sobre várias matérias, inclusive algumas de características intimamente ambientais, tais como: direito do trabalho e direito agrário (inciso I); desapropriação (inciso II); águas e energia (inciso IV); trânsito e transporte (inciso XI); jazidas, minas, recursos minerais diversos e sobre metalurgia (inciso XII); populações indígenas (inciso XIV); diretrizes e bases da educação nacional (inciso XXIV); e atividades nucleares de qualquer natureza (inciso XXVI).

Intimamente ligada à competência privativa da União, encontra-se a competência legislativa estadual delegada. Apresenta essa nomenclatura diante da autorização constitucional expressa no parágrafo único do art. 22 da CF/88, em que, mediante lei complementar poderão ser delegadas aos Estados-membros, matérias originárias da competência privativa da União. Nas palavras de Furlan e Fracalossi (2010, p. 223): “[...] poderão os Estados legislar sobre matérias relacionadas ao meio ambiente, como águas, energia, trânsito e transporte etc., dès que autorizadas por lei complementar.”

Para que a delegação ocorra, sem prejuízos aos princípios jurídicos, necessita-se a observância dos requisitos, formal, material e implícito. A lei complementar destinada a delegação de uma competência deve ser aprovada por maioria absoluta no Congresso Nacional e no Senado Federal, obedecendo aos requisitos formais.

Dentre todo o rol elencado no art. 22 da CF/88, apenas um inciso pode ser objeto de delegação, uma vez que, para Furlan e Fracalossi (2010, p. 223): “[...] a delegação não se reveste de generalidade, mas de particularização de questões específicas, do elenco das matérias incluídas na privacidade legislativa da União”. Dessa maneira, impossibilita-se a delegação de competência legislativa sobre toda a matéria incorporada nos incisos I, II, IV, XI, XII, XIV, XXIV e XXVI do art. 22 da CF/88. Observa-se, assim, o requisito material.

Quanto ao requisito implícito o art. 19, III, parte final da CF/88, proíbe preferências de entes federativos entre si. De modo que, a lei complementar que delegue a competência sob algum ponto específico, estar-se-á fazendo para todos os Estados-membros, sob pena de ferir o princípio da igualdade federativa.

Outra modalidade de competência formal é a competência legislativa concorrente, que se encontra prevista no art. 24 da CF/88. Essa competência envolve a União, os Estados e o Distrito Federal. Para Furlan e Fracalossi (2010, p. 224): “os municípios foram excluídos da competência concorrente, nos termos fixados pelo art. 24, mas também podem suplementar a legislação federal e estadual com arrimo no art. 30, II”.

No tocante à competência legislativa concorrente, cabe à União a elaboração de normas gerais, conforme disposto no art. 24, § 1º da CF/88. Não exclui a competência suplementar dos Estados, o fato de que a União detém a capacidade de editar normas gerais, assim determina o art. 24, § 2º da CF/88. De acordo com o art. 24, § 3º, da CF/88, os estados assumirão competência plena, em virtude da inexistência de lei federal, atendendo as peculiaridades regionais. Segundo o art. 24, § 4º da CF/88, a lei estadual perde eficácia diante de lei federal superveniente de normas gerais, no que lhe for contrário.

Pode-se dizer com isso, que a União, no âmbito da competência concorrente, estabelece normas de cunho geral, e os Estados e o Distrito Federal normas supletivas às leis federais. Nesse diapasão, os incisos VI, VII, e VIII do art. 24 da CF/88, elenca as possibilidades de competência concorrente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
[...]

VI- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII- proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII- responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Nestes termos, também se abre a possibilidade de lei estadual vigorar de forma plena, caso, inexistente legislação federal. Existindo lei federal que verse sobre normatização geral, tem-se a regra geral e os Estados e o Distrito Federal complementam ou suplementam as lacunas deixadas pela legislação hierarquicamente maior, ou definem as peculiaridades regionais.

A Constituição Federal de 1988, por força do seu art. 25, § 1º, instituiu a competência legislativa remanescente dos Estados, que tem caráter residual. Na qual, os Estados estão livres para legislar sobre meio ambiente nos espaços deixados pela legislação federal e municipal, *in verbis*:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

A diversificação do território nacional, assim como suas diferentes características culturais impulsionam a legislação estadual, visto que, a lei federal, enquanto norma genérica é incapaz de sanar problemas regionais, diante da diversidade de questões a serem solucionadas. Freitas (2002, p. 60), assim discorre:

Na área ambiental é difícil imaginar a ausência de norma geral. Tome-se a exemplo da pesca. O chamado Código de Pesca (Decreto-lei 221, de 28.02.1967, da mesma forma que o Código Florestal, passou a ser considerado norma geral. Agora, vários Estados da Federação promulgaram leis próprias e específicas, sempre adaptadas àquele diploma legal. Nada mais lógico. Por exemplo, os Estados da região Centro-Oeste, com grandes e piscosos rios, não podem ter uma mesma lei federal aplicável a Estados da região Nordeste, com características muito diversas. Daí o acerto de deixar as minúcias à legislação estadual.

Nesse diapasão, destaca-se a importância da legislação estadual na tentativa de dissolver questões, as quais a lei federal não pode alcançá-las. O território nacional é bastante amplo e diverso, cada região possui inúmeras necessidades diferentes, inclusive no âmbito do direito ambiental.

Portanto é de suma importância que os Estados conheçam seus problemas ambientais para poder legislar com o fito na proteção dos bens e direitos da coletividade. Garantindo o uso dos recursos naturais, bem como a proteção jurídica através da tutela ambiental, para o desenvolvimento regional.

2.3 COMPETÊNCIA EXCLUSIVA

Para melhor entendimento acerca da competência exclusiva, faz-se necessário diferenciá-la da competência privativa. Esta é a competência dada à União para legislar sobre determinados assuntos. Aquela tem caráter administrativo, é a força da Administração no desempenho específico das suas funções, advinda e delimitada pela lei.

A competência exclusiva da União encontra-se estabelecida na CF/88, em seu art. 21, já a competência exclusiva dos municípios é estabelecida no art. 30 da CF/88. Aos Estados, a CF/88 não enumera um rol específico de competências exclusivas em matéria ambiental, restando-lhes a competência remanescente, ou seja, aquelas não resguardadas constitucionalmente a nenhum outro ente público. Trata-se de competência legislativa remanescente dos estados.

A Constituição Federal de 1988 nos §§ 2º e 3º do art. 25 enumera algumas competências próprias aos Estados, são elas: o poder de explorar diretamente, através de concessão, os serviços de gás canalizado e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A separação feita entre competência legislativa e competência administrativa da União deve ser apreciada com reservas, pois antes de exercer a competência administrativa a União deve legislar sobre as matérias arroladas. A diferenciação

entre competência exclusiva e a competência privativa segundo Silva (1999, p. 480) encontra-se na natureza, a saber:

A diferença que se faz entre competência exclusiva e privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou órgão com a possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada.

Os incisos IX, XVIII, XIX, XX, XXIII, XXIV e XXV do art. 21 da CF/88, assim dispõem sobre a competência exclusiva da União:

Art. 21. Compete à união:

[...]

IX- elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

[...]

XVIII- planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX- instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

[...]

XXIII- explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

[...]

XXIV- organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV- estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Analisando esses incisos, percebe-se que o inciso IX, diz que é competência da União a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Com o advento deste inciso Silva (2004, p 76) afirma que: "já se tem uma base sólida para o estabelecimento de planos nacionais e regionais de proteção ambiental", como no caso do Zoneamento Ecológico Econômico.

No inciso XVIII, a União é quem detém competência exclusiva para planejar e promover a defesa perene contra as calamidades públicas, em especial secas e

inundações. Este inciso é intimamente ligado ao meio ambiente, visto que, essas calamidades podem causar um imenso prejuízo ambiental, nas localidades onde ocorram, tais como: solo, ar, fauna, flora, água. Por isso, faz-se necessária a atuação da União no sentido de planejamento e defesas contra calamidades.

O inciso XIX aponta que à União compete instituir um sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. A água é recurso vital para o equilíbrio ambiental, por isso é da competência exclusiva da União instituir sobre o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Segue-se a competência legislativa privativa sobre as águas.

De acordo com inciso XX, é competência exclusiva da União, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, bem como saneamento básico e transportes urbanos. O inciso liga-se no íntimo ao meio ambiente artificial. A União fixa as diretrizes, cabendo aos municípios a adequação necessária para a implantação das mesmas, visando o desenvolvimento urbano, que engloba habitação, saneamento e transportes.

Também é da competência exclusiva da União, conforme o inciso XXIII explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições, elencados nas alíneas a, b, c e d, do inciso XXIII, art. 21 da CF/88:

- a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;
- b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;
- c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;
- d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

A energia nuclear, apesar de sua fonte inesgotável, pode ser bastante lesiva ao meio ambiente, pois, questão relevante é o depósito dos resíduos nucleares resultante de suas atividades, prejudicial e muito ao equilíbrio ambiental. Devida a importância da matéria foi atribuída ao Congresso Nacional à responsabilidade de

aprovar a utilização dessa fonte de energia no Brasil. A União de fato exerce papel de destaque no quesito nuclear, tal a importância e periculosidade dessas atividades.

O inciso XXIV do art. 21 da Constituição Federal de 1988 determina que, compete à União a organização, a manutenção e a execução da inspeção do trabalho. Importante salientar, que este inciso guarda relação com o meio ambiente. O bem que se resguarda por meio deste é o meio ambiente do trabalho, indiscutivelmente essencial para se obter rendimento satisfatório laboral. O ambiente deve oferecer estas condições.

Nas palavras de Furlan e Fracalossi (2010, p. 242) o ambiente de trabalho: “deve ser limpo, higiênico, sadio e arejado. O princípio da dignidade humana espraia seus efeitos e impõe que o ambiente de trabalho ofereça condições adequadas”. Nesse sentido, também Silva (2004, p. 23) discorre que: “o ambiente do trabalho é protegido por uma série de normas constitucionais e legais destinadas a garantir-lhe condições de salubridade e segurança”. Cabe a União, o dever de administrativamente zelar e organizar este ambiente, executando a inspeção do trabalho sempre que possível.

Por último, tem-se a competência exclusiva para estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, garantida à União por força do art. 21, XXV da CF/88. A parte final do inciso em questão estimula a atividade garimpeira em forma associativa.

Logo, a CF/88 não ignorou a importância das atividades de garimpo, visto que, a mineração é profundamente danosa ao meio ambiente. De forma que, ao tempo que este texto legal estimula a produção mineral em forma de cooperativas, exalta precipuamente a proteção ambiental. Um controle rígido dessas atividades deve ser feito, uma vez que, a falta do mesmo poder gerar profunda degradação ao meio ambiente.

2.4 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM

A busca pela efetivação da proteção ambiental, não seria possível se a todos os entes federativos não fossem atribuídas competências. Nesse sentido, a

competência administrativa comum, trata do poder-dever da União conjuntamente com os Estados, Municípios e o Distrito Federal na proteção do meio ambiente, bem como no combate as mazelas ambientais em todas as suas formas, assim como na preservação dos recursos naturais.

A competência comum, também chamada de competência cumulativa, destina uma mesma competência a todos os entes da federação, e tem caráter intimamente executório. Nesse diapasão, Furlan e Fracalossi (2010, p. 243) ao asseverar:

Trata-se de competência de caráter executório ou de implementação, podendo ser identificada pela utilização dos verbos: zelar, cuidar, proteger, impedir, proporcionar, preservar, fomentar, promover, combater, registrar, acompanhar, fiscalizar, estabelecer e implantar.

A competência cumulativa, ainda confere outras obrigações aos entes federativos, que são: o poder-dever de fiscalizar a execução das leis ambientais e impor as devidas sanções pelas violações cometidas. Ademais a competência administrativa comum observa o princípio da legalidade, uma vez que, a administração pública não pode agir sem que lei a tenha permitido.

A competência cumulativa está expressa no art. 23 da CF/88 ao dizer que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cooperativamente: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; e por fim, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

O art. 23 da CF/88 em seu parágrafo único ainda dispõe que Lei Complementar fixará as normas de cooperação entre os entes federativos, visando o bem-estar e o equilíbrio do desenvolvimento nacional. Na falta de Lei Complementar dispendo sobre a cooperação entre os entes federativos não será prejudicada a atuação conjunta dos mesmos em matéria ambiental, desde que, sejam observados os limites territoriais. Nas palavras de Furlan e Fracalossi (2010, p. 245), "[...] pode

cada ente federado aplicar, nas hipóteses cabíveis, a legislação de regência, ainda que não detenha a correspondente competência legislativa”.

Faz-se importante uma distinção entre a competência administrativa comum e a competência legislativa concorrente, que nas palavras de Mukai (2005, p. 21-22) diferenciam-se:

Na primeira, as competências são no sentido da cooperação entre os entes federativos para solução às ações administrativas que os problemas ambientais requerem, excluído aí o exercício do poder de polícia; na segunda, avulta a hierarquia ao campo das normas gerais (União) e suplementares a estas, ainda em termos de normas gerais (Estados). As normas gerais são impositivas a Estados e Municípios; já as suplementares, a estes últimos.

Entende-se que, na competência administrativa comum, existe um trabalho de cooperação entres os entes federados, que visa solucionar questões meramente administrativas, no bojo da matéria ambiental. Na competência legislativa concorrente, pressupõe a hierarquia das normas gerais em detrimento das suplementares.

2.5 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS

O Município, revestido de sua característica de ente federado é sujeito de competência material administrativa ou executiva na seara ambiental. Deve-se observância ao princípio do interesse local para eficácia da proteção ambiental, implementação das medidas protetivas, e execução da fiscalização das normas ambientais.

A competência administrativa municipal em matéria ambiental está elencada nos incisos V, VI, VII, VIII e IX do art. 30 da CF/88 *ex vi*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

- VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Ponderando esses incisos, o inciso V, trata da primeira competência administrativa municipal em matéria ambiental ao dispor que compete aos municípios organizar e prestar os serviços públicos de interesse local de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão. Inclui-se neste rol a organização do transporte coletivo, de caráter essencial a organização urbana.

Revela-se a importância do inciso V, pois inúmeros serviços essenciais têm relação estrita com o meio ambiente, como por exemplo, o serviço de esgoto, de extrema relevância na qualidade de vida do ser humano, mas que, pode gerar um problema ambiental imensurável no ambiente, sobretudo nas águas, onde deságuam a maioria dos esgotos sem o prévio tratamento. Como também, os resíduos sólidos que são depositados em terrenos desapropriados, gerando assim a poluição. Com relação ao transporte coletivo, vincula-se a poluição sonora e atmosférica.

O inciso VI, o art. 30 da CF/88, autoriza os municípios a manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e do ensino fundamental. A autorização expressa no inciso VI, do art. 30 da CF/88 aduz que cabe ao município incentivar a educação ambiental nas escolas de ensino infantil e fundamental de acordo com a conjugação do art. 211, § 2º com o art. 225, § 1º, VI da Constituição da República de 1988.

Outra competência administrativa municipal encontra-se estabelecida no art. 30, no inciso VII que autoriza os municípios a prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento a saúde da população. Sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado Furlan e Fracalossi (2010, p. 247) escreve que:

[...] não custa lembrar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida das pessoas. Como o art. 200 da Constituição Federal mostra que o sistema único de saúde tem visíveis desdobramentos ambientais (vigilância sanitária, saneamento básico, alimentos, águas, transporte de produtos tóxicos, proteção do meio ambiente etc.), nada mais compreensível que o referido inciso autorize a competência administrativa do Município neste particular.

O inciso VII guarda resquício com a matéria ambiental, pois a saúde está ligada ao meio ambiente salutar. Ao Município cabe executar ações e serviços de saúde que garantam a população um ambiente saudável. O Sistema Único de Saúde, que regula os serviços de saúde em todo território nacional, prevê em seu rol de responsabilidades, questões vitais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como águas, vigilância sanitária, saneamento dentre outras.

De acordo com o art. 30, inciso VIII da CF/88, o Município é autorizado a promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Este inciso, relaciona-se com o meio ambiente artificial. O município segue o ordenamento jurídico ambiental e suas diretrizes, portanto, as cidades devem ser planejadas de forma meticulosa, atendendo todas as normas ambientais. Diz-se que os municípios possuem muita importância dentro da política de desenvolvimento urbano, que de acordo com o art. 182 da CF/88, tem como objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar social.

Para garantir o efetivo resultado é preciso que se promova o disposto no inciso VIII do art. 30 da CF/88, ou seja, a promoção da adequação do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. A ser concretizada na aprovação do plano diretor.

Os Municípios imbuídos de suas atribuições, para controle do ambiente saudável podem elaborar o Código de Posturas Municipais, Código de Edificações, Plano Diretor, etc. Como também, se valer de instrumentos legais para combater assuntos ligados a poluição sonora, matadouros, serrarias, emissão de gases, impacto visual, loteamentos, dentre outras possibilidades.

Importante salientar, que a atuação dos Municípios na política de desenvolvimento urbano decorre da legislação federal que imputa à competência

exclusiva da União a implantação das diretrizes do desenvolvimento urbano, incluindo saneamento básico, habitação, política de transportes urbanos.

Em sua última competência administrativa o art. 30, no inciso IX da CF/88, garantiu ao Município o poder de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Ao Município cabe a proteção do patrimônio cultural por meio do instituto do tombamento, podendo tanto legislar, como implementar as respectivas medidas administrativas. Na defesa do patrimônio histórico-cultural os Municípios têm outros mecanismos que o auxiliam na fiscalização deste patrimônio, são os casos da multa administrativa e do poder de polícia.

O Município pode tomar ao seu alvedrio instituições culturais, de importância local, sem que sejam conhecidos em outras regiões, para fim de proteção de interesse municipal. Nesse sentido, Freitas (2002, p. 74) escreve: "é possível, assim ser tombado, para a devida proteção, um bem de interesse exclusivo do Município, por hipótese, a casa de uma grande personagem da cidade e desconhecida nos demais entes da federação".

Como também o art. 23 da CF/88 ainda atribui outras competências aos municípios afora as competências administrativas tratadas acima, são algumas delas: a preservação de florestas, faunas e flora; promoção de programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico; combate às causas da pobreza, dentre outras decorridas da competência administrativa comum, anteriormente debatida.

Portanto, todos são responsáveis pela proteção ambiental, a sociedade e o Poder Público. Os Municípios, sujeitos desta responsabilidade não podem quedar-se silentes na inexistência de normas federais ou estaduais reguladoras da matéria ambiental, devendo legislar de acordo com o interesse local, e valendo-se do poder de polícia preventiva ou repressiva no âmbito administrativo para assegurar os valores edificados na CF/88.

2.6 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EXCLUSIVA E SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS

Não é pacífico o entendimento de que o Município é sujeito de competência legislativa. De fato é correto afirmar que o Município tem competência legislativa, pois só ele pode legislar sobre interesses locais. A União, os Estados e o Distrito Federal, em suas competências respectivas não adentram no universo particular de cada município e suas peculiaridades, fica-se a cargo dos Municípios a exclusividade para legislar.

Antunes (2006, p. 85) assim define a importância do Município:

A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal.

O Município é de vital importância no exercício da proteção ambiental, de acordo com seu entendimento, a partir da resolução das querelas locais, os Municípios contribuem globalmente na resolução dos problemas ambientais. Além disso, tem-se a capacidade de conhecer rapidamente os problemas, o que possibilita uma resolução mais rápida e eficaz.

Assim corrobora Furlan e Fracalossi (2010, p. 235) ao discorrer sobre a importância do Município:

O Município, assim como os demais componentes da Federação, possui a incumbência constitucional de proteger o meio ambiente (art. 225), seja administrando, seja legislando. É na esfera municipal que os problemas ambientais se tornam mais visíveis, reais, factíveis, sendo por isso evidente desatino subtrair dos Municípios a incumbência de legislar sobre o meio ambiente.

A CF/88 foi genérica em seu art. 30, inciso I, ao apontar que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, não obstante, as questões ambientais são inseridas perfeitamente nesta permissão constitucional, pois não declarou expressamente um rol de poderes legislativos aos Municípios sobre questões relacionadas ao meio ambiente.

A tarefa de legislar as matérias ambientais municipais, não diferentemente das demais, pertence à Câmara de Vereadores que pode ter a colaboração do Prefeito através de decretos. A população do Município nos termos do art. 29, XIII, da CF/88, pode através de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, participar da tutela ambiental juntamente com o Poder Público.

O interesse local, requisito maior da competência municipal, faz menção aos interesses íntimos, imediatos dos Municípios. Machado (2004, p. 364) conceitua interesse local como:

Interesse local é aquele que afeta imediatamente os cidadãos do Município e não apenas indireta ou reflexamente. O interesse local não necessita obrigatoriamente alcançar todo o território municipal, podendo abarcar localidades isoladas do mesmo. Assim, o Município, desde que adotando critérios legítimos para discriminação, pode editar leis inerentes aos interesses de um quarteirão, de uma agência bancária, de uma praça, de um bairro ou de um distrito.

Verifica-se que, o conceito de interesse local é por demais variável, não existindo uma limitação específica para identificá-lo. Furlan e Fracalossi (2010, p. 236) entendem que "muitas das vezes, apenas diante do caso concreto será possível individualizar a situação que possa ser compreendida como 'interesse local' para fins de concretização da norma constitucional".

Nas palavras de FURLAN e FRACALOSSO (2010, p. 237) pode-se destacar entre as áreas de interesse local em que os municípios podem legislar no âmbito ambiental: espaços verdes; praças; concessão de autorizações e licenças para instalação de empreendimentos e construções; vias públicas; lixo; zoneamento urbano; poluição sonora; plano diretor; transporte coletivo; parcelamento e ocupação do solo urbano; tombamento e patrimônio cultural; Código de Obras; Código de Saúde Municipal; Lei orçamentária municipal; Normas tributárias ambientais.

Ressalta-se que, apesar de os Municípios serem sujeitos de competência para legislar sobre o interesse local, necessita-se a análise cuidadosa em cada caso concreto, para não haver incidência em competência diferente da sua, ou seja, para não adentrar em competência de outro ente federado, uma vez que, a CF/88 não

tenha outorgado competência para os municípios legislarem sobre todas as matérias que classifiquem como importantes.

Outra espécie de competência outorgada pela CF/88 aos Municípios é a competência legislativa suplementar, expressa no art. 30, em seu inciso II, ao dizer que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. No tocante a esta competência, nota-se necessária a existência de lacunas deixadas pela legislação federal ou estadual, observa-se uma função meramente integrativa. Não obstante, continua a valer o requisito do interesse local, para que seja exercida a função suplementar, ou seja, o município tem competência para suplementar as lacunas existentes, porém, não pode fazê-la fora do âmbito local, sob pena de invadir competência que não a pertença.

Sobre a competência suplementar Silva (2004, p. 80) afirma que:

Não se pode negar aos Municípios competência para implementar a proteção a proteção do meio ambiente, sendo impositivo reconhecer que a norma do art. 30, II, reconhece também a competência para suplementar a legislação federal e estadual inerentes ao meio ambiente.

Nesse sentido, Figueiredo (1999, p. 47-48) diz que: "nessas suplementações, obviamente, os Municípios não podem editar normas gerais, pois estão adstritos aos interesses locais (o art. 30, I, deve estar conjugado com o inc. II da CF)". Entende-se desta forma, que com a competência para proteger o meio ambiente, outorgada a todos os entes federados pela CF/88, cabe aos Municípios a tarefa de legislar nas lacunas existentes nas leis federais e estaduais, limitando-se ao interesse predominantemente local, visto que, está vedada ao Município a elaboração de normas gerais.

Portanto, competência suplementar é ampla no âmbito municipal devida a diversidade de interesses locais em matéria ambiental, mas, observa-se sempre os condicionamentos das normas concorrentes federais e estaduais, para que seja reconhecida a suplementação legislativa municipal.

3 EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

O Estado, diante da evolução da sociedade, criou mecanismos para garantir a tutela dos bens de interesse da coletividade e garantir o uso racional destes bens. Para isso a Administração Pública passa a regular e normatizar as condutas dos particulares, impondo-lhes o modo correto de agir, transformando a força de fato em poder jurídico. O Estado se impõe coercitivamente sobre os indivíduos da coletividade.

Através do poder de polícia que a Administração limita o exercício de direitos individuais em detrimento do interesse coletivo. Mello (2004, p. 718) ensina que: “a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos designa-se ‘poder de polícia’”. Observa-se que, os direitos dos cidadãos nunca são absolutos, sendo limitados sempre que o poder público ordenar.

Dessa maneira, o Estado na proteção ao meio ambiente equilibrado, se vale do seu poder de polícia, restringindo os direitos dos particulares e regulando as suas condutas, para garantir a efetiva tutela ambiental, que foi elevada condição de direito fundamental e bem de uso comum pela CF/88.

3.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

É oportuno falar da instrumentalização da Administração Pública para garantir a efetiva conduta salutar e disciplinamento social em relação ao meio ambiente. Pertence ao Poder Público através do poder de polícia garantir a eficácia da aplicação das normas ambientais que disciplinam o comportamento social.

O conceito legal de Poder de Polícia está previsto no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades

econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo Único. Considera-se regular poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Trata-se de um conceito por demais abrangente sobre o poder de polícia, dificultando o entendimento do conteúdo expresso no conceito. De forma mais concisa Meirelles (2001, p. 123) conceitua o poder de polícia como “[...] 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”.

Entende-se como poder de polícia a atuação da Administração Pública de modo a fiscalizar, reprimir e limitar certos tipos de conduta de particulares visando um bem comum, o interesse público. O poder de polícia ambiental guarda todos os princípios e características inerentes a polícia administrativa em sentido amplo, diferenciando-se especificamente em sua matéria disciplinar. Nesse sentido, Furlan e Fracalossi (2010, p. 361-362) discorrem que:

O chamado “poder de polícia ambiental”, por óbvio, tem a mesma natureza e características essenciais do “poder de polícia geral”. A adjetivação “ambiental” tem fins meramente didáticos, como forma de demarcar funcionalidade do exercício do poder de polícia relativamente às normas ambientais. Portanto, como uma variante meramente setorial do poder de polícia, o poder de polícia ambiental pode ser entendido como a incumbência de a Administração Pública realizar atividade que, limitando ou disciplinando direito ou liberdade, regule a prática de ato ou abstenção de fato, em função de valores ambientais.

Corroborando com esse pensamento Machado (2004, p. 308-309) ao descrever que:

O poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização,

permissão, ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Em síntese, poder de polícia ambiental é a atividade do Poder Público que visa fiscalizar e reprimir toda e qualquer atividade danosa ao equilíbrio do meio ambiente. Tem caráter principal, todavia, não o único, fiscalizatório. A fiscalização previne os danos causados ao meio ambiente, uma vez detectadas irregularidades, cabe à Administração Pública a solução ou a adequação dos problemas às normas ambientais vigentes, usando se necessário a força coercitiva que lhe é conferida.

Além do caráter fiscalizatório o poder de polícia ambiental tem caráter preventivo, manifestado no instituto do licenciamento, onde o Poder Público analisa os riscos e a viabilidade do projeto apresentado, e dependendo do caso, concede a autorização para a realização de empreendimentos aos interessados, ou ainda se manifesta preventivamente na fixação de padrões ambientais pelos órgãos administrativos.

O poder de polícia tem como objeto qualquer bem, direito ou atividade individual danosa a coletividade, exigindo da Administração Pública regulamentação, fiscalização e repressão dos atos ruinosos. Em matéria ambiental pode o Poder Público condicionar, delimitar, ou mesmo coibir o exercício de direitos individuais, ou o uso de bens que afetem o meio ambiente em qualquer de suas formas. A finalidade do poder de polícia ambiental é a proteção do meio ambiente, indiscutivelmente interesse da coletividade, e das futuras gerações.

A luz da CF/88 o poder de polícia encontra-se relacionado com a competência comum, disposta no art. 23, que permite a todos os entes federados o exercício deste na proteção e no combate a poluição em suas diversas formas. Ou seja, cabe aos quatro entes da federação, assim como a seus órgãos ambientais em qualquer das esferas, o poder-dever de agir baseado no poder de polícia administrativa, no combate as condutas danosas ao meio ambiente.

A Administração Pública atua normativamente mediante decretos, resoluções, portarias, instruções. Materialmente atua mediante medidas preventivas tais como, fiscalização, notificação, licenças, autorização, ou ainda atua de forma repressiva, através de interdições, apreensão, entre outras, com a intenção de coagir a população ao cumprimento da lei.

Desta maneira, têm-se que o Poder Público exerce regularmente o poder de polícia ambiental, observados os limites impostos por lei e a competência que lhe é conferida, quando promove zoneamento ecológico, exige licença para edificação e loteamento de terrenos, inspeção de controle de ruídos, etc. Em todas estas hipóteses relacionadas à Administração Pública na prática dos seus atos administrativos deve observar os requisitos de validade dos atos administrativos de forma geral, quais sejam: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

Faz-se importante, neste estudo, a diferenciação entre polícia administrativa e polícia judiciária. A polícia administrativa, que tem caráter precipuamente preventivo, incide sobre bens, direitos, ou atividades, evitando ações antissociais, enquanto que a polícia judiciária, de caráter repressivo, incide sobre pessoas, visando à penalização daqueles que infringem a lei. Embora ambas tenham caráter administrativo, pois exercem função administrativa na busca do interesse público, a primeira é exercida por órgãos fiscalizadores. A segunda é exercida pelas polícias militar e civil em função de atuarem na tutela da jurisdição penal. Pode-se dizer com isso que a polícia administrativa é regida pelo Direito Administrativo e tem por agentes servidores de vários órgãos da Administração, e a polícia judiciária é regida pelo Código de Processo Penal e é privativa das corporações especializadas, tais como: a polícia Civil e Militar.

Outra diferenciação que merece destaque é acerca do poder de polícia originário do poder de polícia delegado. É originário o poder quando advém das entranhas da própria entidade, é inerente a esta, ao passo que, é delegado o poder quando provém do poder originário através de transferência na forma da lei. Meirelles (2001, p. 123) ensina que: "o poder de polícia originário é pleno no seu exercício e consecutório, ao passo que o delegado é limitado aos termos da delegação e se caracteriza por atos de execução".

Vale salientar, que ao poder delegado está implícita à suas atribuições a faculdade de aplicar sanções administrativas aos infratores. O poder de polícia para ser efetivo goza de atributos específicos e peculiares ao seu exercício, a saber: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

A discricionariedade é a liberdade que a Administração tem, de acordo com a sua conveniência e oportunidade de exercer atos administrativos em suas diversas formas com o intuito de proteger os interesses da coletividade. Nesse sentido, também lecionam Alexandrino e Paulo (2008, p. 196) sobre a discricionariedade:

A discricionariedade no exercício do poder de polícia significa que a Administração, quanto aos atos a ele relacionados, regra geral, dispõe de uma razoável liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência de sua prática, estabelecer o motivo e escolher, dentro dos limites legais, seu conteúdo. A finalidade de todo ato de polícia, como a finalidade de qualquer ato administrativo, é requisito sempre vinculado e traduz-se na proteção do interesse da coletividade.

A idéia de liberdade atrelada ao conceito de discricionariedade não pode ser considerada literalmente, pois a Administração não pode ultrapassar os limites impostos por lei sob pena de serem considerados ilegítimos os atos exercidos pela polícia administrativa. Meirelles (2001, p. 128) leciona a respeito dos limites da discricionariedade que:

No uso da liberdade legal de valoração das atividades policiadas e na graduação das sanções aplicáveis aos infratores é que reside a discricionariedade do poder de polícia, mas mesmo assim a sanção deve guardar correspondência e proporcionalidade com a infração.

A discricionariedade a princípio é regra no exercício do poder polícia administrativa, mas pode passar a ser vinculado, caso a lei que o reja estabeleça o modo e a forma de realização. O Poder Público só tem seus atos validados desde que os pratique dentro das exigências legais ou do regulamento conexo.

Não se pode confundir a discricionariedade conferida à Administração Pública com arbitrariedade, nesta ocorre à ação por parte da Administração fora ou além da permissão legal, com descomedimento do poder ou desvio dele, e naquela é conferida a liberdade de agir de acordo com a permissão legal. Tem-se, dessa forma, que o ato discricionário quando obedece aos preceitos normativos considera-se limpo de vícios, perfeito, legítimo e válido, enquanto que o ato arbitrário torna-se ilegítimo, inválido, nulo.

Outro atributo inerente ao poder de polícia na execução de seus atos é a autoexecutoriedade definida por Meirelles (2001, p. 128) como: "a faculdade de a administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário". Ainda nesse sentido leciona Alexandrino e Paulo (2008, p. 197) em sua obra:

É atributo inerente ao poder de polícia, sem o qual este sequer faria sentido. A Administração precisa possuir a prerrogativa de impor diretamente, sem necessidade de prévia autorização judicial, as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à repressão da atividade lesiva à coletividade que ela pretende impedir.

De acordo com esse atributo a Administração Pública pode concretizar diretamente as medidas ou sanções decorrentes do exercício da polícia administrativa, necessárias na resolução das medidas ruinosas ao interesse coletivo, sem passar pelo crivo da análise judiciária, nem a qualquer outra análise estranha à Administração. Todavia, é conferida ao particular legitimação para recorrer contra a atuação estatal, caso se sinta prejudicado, ao Poder Judiciário.

A autoexecutoriedade das sanções da polícia administrativa não pode ser confundida com punição sumária e sem defesa, uma vez que, a Administração só poderá aplicá-las em casos de urgência, onde existe iminência de risco contra a segurança ou saúde pública. Ou ainda, se tratar de infração surpreendida instantaneamente em flagrante, ambas comprovadas respectivamente pelo auto de infração. Nos demais casos, respeita-se o devido processo administrativo para ser considerada válida a sanção imposta ao infrator. Corrobora com esse pensamento Alexandrino e Paulo (2008, p. 198) ao expressar que: “não se deve confundir, em nenhuma hipótese, a dispensa de manifestação prévia do Poder Judiciário nos atos próprios da Administração, com restrição ao acesso do particular ao Judiciário em caso de ameaça ou lesão a direito seu”.

Nesse diapasão, a autoexecutoriedade permite apenas que sejam executados os atos administrativos diametralmente pelo Poder Público, sendo conferida aos administrados, sempre que, achar ter havido arbitrariedade, abuso de poder, ou desvio de finalidade a capacidade de provocar a tutela jurisdicional, que decretará, se assim os julgar, a nulidade dos atos exercidos.

As multas são excluídas da autoexecutoriedade, mesmo que advindas do poder de polícia, pois só podem ser executadas judicialmente, assim como todas as outras prestações pecuniárias devidas à Administração Pública. Exceção feita no art. 80, inciso III da Lei nº 8.666 de 1993.

Por último, a Administração tem inerente a prática de seus atos normativos a característica da coercibilidade, que nas palavras de Meirelles (2001, p. 130) é: “a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração”. Para Oliveira (2009,

p. 61) o qual trata a coercibilidade como imperatividade: “em razão deste atributo, a Administração pode impor o acatamento das medidas decorrentes das limitações fixadas pelo legislador, não sendo facultado ao administrado decidir sobre a obediência ou não”.

A Administração pode impor coativamente ao administrado as medidas adotadas no exercício de suas atribuições, cabendo a este sua observância. Valendo-se do ato de polícia a Administração na garantia do seu cumprimento, no caso de resistência por parte do particular, o que não autoriza a utilização de violência desnecessária, ou desproporcional à resistência.

Assim, como na autoexecutoriedade, também na coercibilidade independe da prévia autorização judicial a imposição dos atos de polícia. Nesse caso, também se sujeita posteriormente a análise judicial quanto aos requisitos de validade e legalidade, que podem ser declarados nulos, ou sujeitos a atos reparatórios, ou ainda a indenização do particular pelos danos sofridos pelos atos do poder de polícia, sempre comprovados o seu excesso ou desvio.

Diante do exposto, e compreendidos os atributos inerentes ao poder de polícia tem-se que os atos de polícia que não se revestem de tais atribuições, por si só são ineficazes, imperfeitos, pois esvaziam o caráter soberano da Administração Pública perante seus administrados. Os atos praticados na plenitude de gozo dos atributos retro mencionados caracterizam a efetivação dos atos normativos impostos pelo Poder Público à coletividade.

3.2 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

O meio ambiente, bem de toda coletividade e essencial ao bem-estar da humanidade sofre ao longo do tempo com intempéries naturais diversas e com a ação lesiva do homem, que na busca desenfreada pelo desenvolvimento econômico acabam por prejudicar imensamente os biomas ambientais, devastando matas, extinguindo espécies, dando fim aos recursos hídricos, poluindo a atmosfera dentre outros inúmeros problemas insustentáveis para o planeta.

Surge diante destes problemas a necessidade de criar um conceito de desenvolvimento sustentável, que vise à utilização dos recursos naturais de maneira sábia, pontual, permitindo a presente e as futuras gerações a exploração dos recursos renováveis ou não, de maneira a manter a qualidade de vida sadia e o meio ambiente equilibrado.

A tutela ambiental a luz do ordenamento jurídico, esta imposto ao Estado assim como à coletividade pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 6.938 de 1981, lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a qual dispõe que a proteção ambiental é objeto de diversos instrumentos e órgãos públicos competentes a exercer policiamento administrativo e instrumentos jurídicos no combate a degradação ambiental.

O poder de polícia é um dos principais instrumentos que o Estado dispõe na tutela ambiental, neste caso, poder de polícia administrativa ambiental é mais correto. Neste sentido, Antunes (2006, p. 115) discorre que: "o poder de polícia é o instrumento jurídico pelo qual o Estado define os limites dos direitos individuais, em benefício da coletividade, visto que não existem direitos absolutos".

O Estado no exercício de sua soberania interna instituiu poderes políticos e administrativos assim diferenciados por Meirelles (2002, p. 126):

Enquanto os poderes políticos identificam-se com os Poderes de Estado e só são exercidos pelos respectivos órgãos constitucionais do Governo, os poderes administrativos difundem-se por toda a Administração e se apresentam como meios de atuação. Aqueles são poderes imanes e estruturais do estado, estes são contingentes e instrumentais da Administração.

O poder de polícia está inserido nos poderes administrativos e serve de instrumento do Estado na incumbência constitucional de combater a poluição em qualquer de suas formas, zelar e proteger o meio ambiente, garantido às futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entende-se que, o poder de polícia com a redação anteriormente dada pelo art. 78 do CTN, é a prerrogativa dada a Administração Pública para intervir na esfera jurídica do particular em detrimento de interesse da coletividade, observados os limites e princípios impostos à Administração Pública. Portanto, poder de polícia é o poder que a Administração tem de condicionar as ações dos particulares de acordo

com os interesses da sociedade. Corrobora com esse pensamento Meirelles (2002, p.127) quando diz:

É o mecanismo de frenagem que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual dos cidadãos. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

A Constituição Federal de 1988 majorou o meio ambiente equilibrado e sadio à condição jurídica de direito fundamental da coletividade abordando em vários dispositivos esparsos sobre o meio ambiente, assim como em título próprio, mais especificamente o art. 225, § 1º, onde estão expressas diversas incumbências a garantir a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado a todos, assim como a efetivação da tutela ambiental mediante o exercício do poder de polícia administrativa transcritos abaixo:

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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

Vale salientar, que a competência para exercer o poder de polícia administrativa pertence aos entes federados constitucionais, mas também aos particulares é imposto o dever primar e preservar, pois todos são interessados quanto à proteção e preservação do meio ambiente, uma vez que a CF/88 elevou o meio ambiente a condição de bem do uso comum do povo.

Neste sentido, o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental de todos, e não apenas isso, é também uma obrigação do Estado e de todos os particulares preservar e manter o equilíbrio ambiental para as gerações futuras. O Estado e a Administração Pública farão cumprir as determinações constitucionais valendo-se dos seus poderes administrativos.

O texto constitucional impõe à Administração Pública o dever de proteção ao meio ambiente. É através do poder de polícia administrativa ambiental, um dos principais instrumentos estatais, que se garantirá a defesa do meio ambiente. Advém dele a força com a qual o Poder Público condiciona as atitudes dos particulares preservando o objeto de interesse público e coletivo.

O poder de polícia é, portanto, o instrumento da Administração Pública que delimita o exercício de direitos do particular a garantir a proteção e preservação do meio ambiente para as futuras gerações, uma vez que, o direito ao meio ambiente equilibrado é direito fundamental e bem de uso coletivo, consistindo em objeto de tutela ambiental. A Administração Pública deve se valer de todos os instrumentos em todos os níveis dos entes federativos para garantir a tutela ambiental.

3.3 DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A tutela ambiental foi garantida pela Constituição Federal de 1988, que prevê aos entes federativos em todos os níveis da Administração Pública o gozo do poder de polícia administrativa na delimitação da conduta dos particulares em benefício

dos interesses coletivos. Entretanto, o poder de polícia ambiental não é o único meio disponível ao Estado para garantir a proteção e preservação do meio ambiente.

A Administração Pública tem como instrumento de garantia à proteção ambiental também a aplicação de leis que visam prevenir ou repreender as condutas danosas ao meio ambiente, realizadas pelos infratores. Os agentes atuantes no exercício do poder são responsáveis pela aplicação destas leis quando da verificação das infrações ambientais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 225, § 3º, que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas a sanções penais e administrativas, ou mesmo civis, independentemente da reparação do dano causado. Podendo cada agressão a natureza ser passível de responsabilidade administrativa, civil, penal, e possíveis sanções, de forma isolada ou cumulativa.

Caso oportuno, neste trabalho é a responsabilidade administrativa, de caráter prioritariamente preventivo. Nesta esfera a legislação trata algumas condutas como infração, prevendo a aplicação de sanções administrativas, quais sejam: multa, advertência, restritivas de direitos, etc.

Assim, no âmbito administrativo dois diplomas legais se destacam em relação à tutela administrativa ambiental: a Lei nº 9.605 de 1998, também conhecida como Lei dos Crimes Ambientais e que nas palavras de Furlan e Fracalossi (2010, p. 355): "derrogou tacitamente o art. 14 da Lei da Política Nacional do Desenvolvimento, Lei 6.938/1981, diploma que ate então ditava a maioria das regras da responsabilidade administrativa". Além do Decreto nº 6.514 de 2008 que discorre sobre as infrações ambientais e as sanções administrativas e suas peculiaridades, estabelecendo as regras processuais que garantem a apuração destas infrações.

A Lei dos Crimes Ambientais criada pelo legislador nacional visa dirimir as condutas ruinosas praticadas pelos particulares que põem em risco o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ela dispõe sobre as sanções penais e administrativas que derivam das ações e atividades lesivas ao meio ambiente.

Tal diploma legal elenca em seu bojo aqueles que estão sujeitos a aplicação das sanções administrativas e suas respectivas penas cominadas em seu art. 2º, ao dizer que quem, de qualquer forma, concorre na prática dos crimes previstos nesta lei, incide nas penas a estes cominadas, e ainda traz ao rol de responsáveis o administrador, o diretor, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o

gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica que sabendo da infração de outrem, não agiu para impedi-la.

Além de indicar os sujeitos passíveis à aplicação das sanções e suas respectivas penas, a lei em comento se preocupou em dividir a tutela ambiental em seções diferentes de forma a objetivar a aplicação das normas por parte dos agentes atuantes. Neste sentido, mostra-se inteligente o legislador ao dispor sobre os crimes ambientais de maneira separada, começando pelos crimes contra a fauna, seguido pelos crimes contra flora, crime de poluição e outros, crimes contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural e por derradeiro os crimes contra a administração ambiental.

Objetos do estudo aplicam-se às infrações administrativas os regulamentos contidos nos arts. 71 a 76 da Lei nº 9.605/1998. Nestes artigos a Lei dispõe sobre o que são infrações administrativas, em quais casos são aplicadas suas sanções, as espécies de sanções administrativas, quais órgãos e agentes tem competência para a aplicabilidade da lei, as regras a serem seguidas no devido processo legal, assim como os prazos a serem cumpridos.

Tem-se que infração administrativa ambiental é toda conduta comissiva ou omissiva que transgrida as regras de uso, gozo, promoção, proteção, e recuperação do meio ambiente, de acordo com o art. 70 da Lei dos Crimes Ambientais. Os parágrafos seguintes ao artigo em questão elencam os agentes competentes na tutela administrativa ambiental.

No art. 71 e seus respectivos incisos são tratados os prazos a serem observados no decorrer de todo processo administrativo. O art. 72 arrola as sanções administrativas a serem punidas e outras disposições descritas em seus parágrafos. O dispositivo seguinte trata da destinação da arrecadação pecuniária advinda da pena de multa. Os arts. 74, 75 e 76 tratam de outras peculiaridades da pena de multa.

O agente público no exercício de seu poder de polícia ambiental se vale destes dispositivos trazidos pela Lei nº 9.605/1998 na tentativa de frear as condutas prejudiciais e o objetivo de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ou ainda, utilizar-se do Decreto nº 6.514/2008, dispõe sobre as infrações cometidas pelos particulares que colocam em risco o equilíbrio ambiental e sanções administrativas a serem aplicadas nesses casos, discorre também acerca do

processo administrativo a ser observado na esfera federal para a apuração destas infrações e outras providências.

Nota-se a respeito do Decreto nº 6.514 que está intimamente ligado a Lei dos Crimes ambientais. Esta trata das infrações administrativas de modo mais sucinto, objetivo, sem todas as peculiaridades inerentes à resolução da infração, cabendo a aquele dispor e regulamentar de forma mais complexa sobre as infrações administrativas e as suas respectivas sanções aplicáveis. Isso naturalmente ocorre pelo fato do nascimento do Decreto nº 6.514/2008 ter se dar pela necessidade de regulamentação das infrações e sanções ambientais, uma vez que a Lei dos Crimes Ambientais deixou estas lacunas a serem preenchidas por este Decreto.

A Lei dos Crimes Ambientais difere-se também do Decreto nº 6.514/2008, pois enquanto este trata exclusivamente das infrações administrativas ambientais bem como suas sanções aplicáveis e suas características, aquela trata em sua maior parte da área penalista, guardando a apenas um capítulo ao tratamento das sanções administrativas.

O agente público no exercício do poder de polícia ambiental deve sempre observar as disposições elencadas nos dois diplomas legais, por isso a ligação existente entre eles. É necessária a adequação dos dois regulamentos na hora da aplicação da pena administrativa.

É válido lembrar que o poder de polícia advém da competência administrativa comum aos níveis diversos de todos os entes federativos, não obstante, pois, a observância de leis regionais e locais que versam sobre as infrações e sanções ambientais, desde que, estas obedeçam às normas de regras gerais de competência federal.

Estes são os principais dispositivos legais utilizados pela Administração Pública no regular exercício do poder de polícia administrativa, sendo oportuno tratar das sanções administrativas em separado, devidas suas inúmeras características e determinações legais.

3.4 DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS APLICÁVEIS POR INFRAÇÃO ÀS NORMAS AMBIENTAIS.

As sanções administrativas aplicadas aos infratores das normas ambientais encontram-se elencadas, quase em sua totalidade na Lei nº 9.605 de 1998, não obstante, pode haver sanções diversas em regulamentos especiais, ou ainda em leis próprias estaduais ou municipais, adequadas as peculiaridades regionais e locais.

O art. 72 da Lei nº 9.605/1998, também chamada de Lei dos Crimes Ambientais dispõe que as infrações administrativas são punidas através de: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total das atividades; restritiva de direitos. O Decreto nº 6.514 de 2008 igualmente dispõem em seu art. 3º sobre sanções administrativas. Classifica ainda a advertência, as espécies de multa e a restrição de direitos, como sanções administrativas repressivas, sendo as demais sanções administrativas preventivas.

As sanções devem ser aplicadas pelo órgão atuante imediatamente após o conhecimento da infração ambiental, através do seu poder de polícia. A Administração Pública se vale do atributo da discricionariedade, que impõe a sanção ao seu alvedrio, julgando os quesitos de conveniência, oportunidade e necessidade. Destaque que, se o infrator comete mais de uma infração simultaneamente ser-lhe-ão aplicadas sanções cumulativas aos seus atos infratores. Cumpre a análise detalhada de cada infração administrativa.

O art. 72, I da Lei dos Crimes Ambientais, dispõe sobre a advertência no caso da inobservância das normas regulamentares, ou da própria lei vigente sem, prejuízo da aplicação das demais sanções desta lei. Granziera (2009, p. 614) conceitua advertência 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".

A advertência nos termos do § 1º do art. 5º do Decreto nº 6.514/08 é aplicável somente às infrações administrativas de baixo teor lesivo ao meio ambiente, são

aquelas em que a multa máxima cominada não extrapole o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ou ainda quando em caso de multa por unidade de medida, a multa aplicável não exceda o referido valor.

Nota-se que a advertência é sanção administrativa de caráter intimamente pedagógico, uma vez que deve ser aplicada às infrações pouco danosas, de baixo potencial lesivo, ou cometidas por infratores primários, não podendo em hipótese alguma, ser aplicada nas infrações de grande potencial lesivo ou aos infratores reincidentes.

O agente administrativo nas atribuições de seus poderes deve lavrar o auto de infração, aplicar a pena de advertência e fixar um prazo ao infrator para a resolução da conduta infracionária. Ao infrator que por dolo ou negligência deixar de sanar a irregularidade será aplicada multa relativa à infração praticada, independentemente da advertência antes aplicada, isso de acordo com o § 4º, do art. 5º do Decreto nº 6.514/08. Sanada a irregularidade extingue-se o processo, como prevê o § 3º deste dispositivo legal.

A advertência pode ser aplicada sem prejuízo das demais sanções administrativas. Embora, observa-se que esta sanção raramente é utilizada, pois tem se mostrado ineficaz na função que lhe é conferida, ou seja, pedagógica e preventiva, uma vez que faltam força e rigor na proteção ambiental.

Outro tipo de sanção administrativa ambiental a ser tratada é a multa simples. Está disposta no art. 72, II, da Lei dos Crimes Ambientais e é conceituada como o valor em pecúnia cobrado pela Administração aos particulares pelas ocorrências infracionárias praticadas por estes, tratando-se da mais comum penalização administrativa aplicada. Visa coagir o infrator a reparar, cessar, ou não repetir a conduta gravosa ao meio ambiente, tendo natureza dissuasória. A multa não pode ser elevada a ponto de se transformar em confisco, entretanto, não pode revelar caráter irrisório, pois se torna um estímulo ao não cumprimento da sanção descaracterizando a objetivação da penalidade administrativa.

Ao agente será aplicada a multa simples, desde que, tenha agido negligentemente ou dolosamente, quando o infrator, devidamente advertido, não reparar os danos causados no prazo estipulado por órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha, ou ainda quando o infrator acarretar embaraço à fiscalização dos órgãos

responsáveis ou da Capitania dos Portos. Hipóteses elencadas no § 3º do art. 72 da Lei nº 9.605/98.

No tocante a permissão legal para aplicação da multa simples, no primeiro dispositivo exige-se a observância da conduta omissiva, deixar de sanar as irregularidades no prazo estipulado, utilizando-se de dolo ou negligência, para que seja viabilizada a sanção administrativa. Não pode o Poder Executivo extrapolar os limites que a lei estabelece em suas funções administrativas sobre as condutas puníveis sob risco de atuarem afora do lastro legal de punibilidade.

O segundo dispositivo trata da conduta do infrator em obstacularizar a fiscalização ambiental. O Decreto nº 6.514/2008 elencou adequadamente as condutas que incorrem à hipótese legal, em seu art. 77, ao dispor que, estará sujeito a multa entre R\$ 500,00 (quinhentos reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais) àquele que obstar ou dificultar a ação do Poder Público na fiscalização ambiental, e no art. 78, no qual estará sujeito a multa entre R\$ 100,00 (cem reais) e R\$ 300,00 (trezentos reais) por hectare do imóvel àquele transpor obstáculo a ação do órgão ambiental, ou de terceiro por ele encarregado, na coleta de dados para a execução do georreferenciamento de imóveis rurais.

No que pertence ao instituto da multa simples, como seu próprio nome sugere, deve ser paga de uma única vez, independentemente de qualquer outra sanção de advertência antes imposta. Na aplicação da multa deve ser utilizado o princípio como parâmetro a condição econômica do infrator, não obstante, deve-se observar a gravidade do ato transgressor, bem como a reincidência do infrator, servindo como base a aplicação da multa justa e mais correta em cada caso.

O valor da multa simples está fixado na Lei dos Crimes Ambientais em seu art. 75, e tem o valor mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e valor máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) que devem ser periodicamente corrigidos com base na legislação pertinente. Importante lembrar, que a multa paga aos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui em hipótese de mesma incidência, a multa federal, de acordo com o art. 76 do mesmo dispositivo. O Decreto nº 6.514/2008 em seu art. 11 prevê a aplicação da multa em triplo, caso ocorra reincidência de mesma infração, no período de cinco anos, da lavratura de auto de infração anterior, ou ainda a aplicação da multa em dobro no caso de infração distinta.

O valor da multa simples pode ser revertido em favor da preservação, melhoria e recuperação ambiental, de acordo com o § 4º, art. 72 da Lei dos Crimes Ambientais. O art. 140 do Decreto nº 6.514/2008 diz que são considerados serviços de prestação, melhoria e recuperação ambiental: a execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração; a implementação de obras ou atividades de recuperação das áreas degradadas, assim como as de preservação e melhoria da qualidade ambiental; o custeio ou execução de programas e de projetos ambientais desenvolvidos por entes públicos especializados em proteção e conservação ambiental; e a manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação ambiental.

Os valores arrecadados com a aplicação das multas simples serão destinados ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), criado pela Lei nº 7.797 de 1989, para o Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923 de 1932, aos fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, da forma que melhor dispôr o órgão arrecadador, como determina o art. 73 da Lei dos Crimes Ambientais.

Outra espécie de sanção administrativa existente no bojo do art. 72, inciso III da Lei nº 9.605/1998, que apregoa o pagamento de multa diária às infrações que se prolonguem no tempo. Oportuno o conceito de Milaré (2007, p. 845) ao dizer que:

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.

No que se refere às infrações prolongadas no tempo, note-se que o objetivo principal da penalidade administrativa é fazer cessar a atividade ruínoza ao meio ambiente, punindo o agente infrator por não obedecer norma passível de cumprimento, e não pelo dano causado.

A multa diária é disciplinada pelo Decreto nº 6.514/2008 da seguinte maneira:

Art. 10. A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

§ 1º Constatada a situação prevista no caput, o agente autuante lavrará auto de infração, indicando, além dos requisitos constantes do art. 97, o valor da multa-dia.

§ 2º O valor da multa-dia deverá ser fixado de acordo com os

critérios estabelecidos neste Decreto, não podendo ser inferior ao mínimo estabelecido no art. 9º nem superior a dez por cento do valor da multa simples máxima cominada para a infração.

§ 3º Lavrado o auto de infração, será aberto prazo de defesa nos termos estabelecidos no Capítulo II deste Decreto.

§ 4º A multa diária deixará de ser aplicada a partir da data em que o autuado apresentar ao órgão ambiental documentos que comprovem a regularização da situação que deu causa à lavratura do auto de infração. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 5º Caso o agente autuante ou a autoridade competente verifique que a situação que deu causa à lavratura do auto de infração não foi regularizada, a multa diária voltará a ser imposta desde a data em que deixou de ser aplicada, sendo notificado o autuado, sem prejuízo da adoção de outras sanções previstas neste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 6º Por ocasião do julgamento do auto de infração, a autoridade ambiental deverá, em caso de procedência da autuação, confirmar ou modificar o valor da multa-dia, decidir o período de sua aplicação e consolidar o montante devido pelo autuado para posterior execução. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 7º O valor da multa será consolidado e executado periodicamente após o julgamento final, nos casos em que a infração não tenha cessado. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 8º A celebração de termo de compromisso de reparação ou cessação dos danos encerrará a contagem da multa diária.

O agente realizador da autuação deverá quantificar a multa diária a ser aplicada, no próprio auto de infração, atendendo aos limites impostos pela lei. O valor da multa-dia não pode ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), e não pode ser também superior a 10% (dez por cento) do valor da multa simples máxima cominada para a respectiva infração. Assim, como na previsão feita à multa simples, o valor arrecadado com a aplicação das multas diárias será destinado ao FNMA e ao Fundo Naval.

Por fim, as hipóteses de suspensão da aplicação da multa diária estão elencadas nos §§ 4º e 8º do art. 10 do Decreto nº 6.514/2008 quais sejam: a comprovação documental da regularização da situação que deu causa à lavratura do auto de infração, por parte do autuado à competente órgão ambiental; ou a celebração de termo de compromisso de reparação ou cessação dos danos.

A Lei dos Crimes Ambientais traz no inciso IV do art. 72 uma nova modalidade de penalidade administrativa. Trata-se da apreensão de produto e do instrumento utilizado na prática da conduta lesiva, imediatamente aconteça à lavratura do auto de infração, assim como dispõe o art. 25 do respectivo diploma legal. A apreensão consiste em apropriar-se de bem de uso proibido particular utilizado em conduta

ruinosa ao meio ambiente. A sanção administrativa em comento foge da característica discricionária, não cabendo ao agente aplicador a faculdade da apreensão.

Corroborando com esse pensamento Granziera (2009, p. 604) ao dizer que: "A apreensão não é facultativa. A lei determina ao agente público que apreenda os bens ali indicados, a partir do momento em que se verificou a infração. Não se abriu possibilidade para a discricionariedade". No mesmo sentido Furlan e Fracalossi (2010, p. 383) ensinam que: "Trata-se de ato vinculado. Deve sempre ocorrer a apreensão, independentemente do juízo de conveniência, oportunidade e necessidade por parte do agente autuante".

Segue atrelada à apreensão a penalidade administrativa explicitada no art. 72, II, da Lei nº 9.605/1998, que dispõe a medida repressiva de destruição ou inutilização do produto. Para que se entenda melhor cumpre-se uma análise conjunta da apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração e a destruição ou inutilização do produto.

A apreensão acontece da verificação da infração, portanto, é pressuposto da apreensão a existência de uma conduta lesiva, a qual o agente público imbuído das suas atribuições lavra o auto de infração juntamente aos produtos e instrumentos apreendidos como disciplina o art. 25 da Lei nº 9.605/1998.

Quanto à apreensão de animais, a regra geral é que sejam libertados em seu habitat ou entregues a jardins zoológicos, ou ainda a fundações e entidades assemelhadas, sob a responsabilidade de técnicos habilitados, de acordo com o art. 25, § 2º da Lei nº 9.605/1998. O Decreto nº 6.514/2008 também regulamenta em seu art. 107, I, que devem ser libertados os animais da fauna silvestre em seu habitat ou ainda entregues a jardins zoológicos, fundações, entidades científicas, centros de triagem, criadouros ou entidades assemelhadas, sob responsabilidade de técnicos habilitados, ou ainda entregues em guarda doméstica provisória desde que observados os regulamentos vigentes. Observa-se que a libertação dos animais da fauna silvestre em seu habitat deverá obedecer aos critérios informados pelo órgão ou entidade ambiental competente, conforme dispõe o § 5º, art.107 do Decreto nº 6.514/2008.

O inciso II, do art.107 do Decreto nº 6.514/2008 autoriza a venda dos animais domésticos ou exóticos mencionados no art. 103 do respectivo decreto, embora

possam ser também doados, sempre que sua guarda traga prejuízo econômico, ou seja, inviável operacionalmente, mediante motivação da autoridade ambiental competente, autorização acobertada no art. 107, § 1º do respectivo diploma.

Na hipótese de não ter se confirmado o auto de infração o órgão ambiental estabelecerá mecanismos que assegurarão a indenização ao proprietário dos animais vendidos ou doados, pelo valor de avaliação consignado no termo de apreensão, como estabelece o § 3º, art. 107 do Decreto 6.514/2008.

A destinação de produtos perecíveis ou madeiras é observada no art. 25, § 2º da Lei dos Crimes Ambientais dispondo que, quanto a estes, serão previamente avaliados e em segundo momento doados a instituições científicas, hospitalares, penais, dentre outras semelhantes. Assim, também dispõe o art. 107, III do Decreto 6.514/2008.

As madeiras que estejam acondicionadas a céu aberto ou que não puderam ser guardadas ou depositadas em local adequado, sob vigilância, ou aquelas de difícil guarda e transposição, desde que, atestadas pelo agente público no documento de apreensão, serão consideradas sob risco de perecimento, como estabelece o § 4º, art. 107 do Decreto 6.514/2008.

O Decreto nº 6.514/2008 autoriza a doação dos produtos perecíveis no inciso I, art. 134, caso não tenha seguida a destinação anterior, assim como podem ser doadas as madeiras a órgãos ou entidades públicas, vendidas ou utilizadas pela administração, quando houver necessidade, desde que, haja motivação da autoridade competente, de acordo com o inciso II, art. 134 da legislação em comento.

O art. 25, § 4º da Lei dos Crimes Ambientais dispõe que os produtos e subprodutos da fauna considerados não perecíveis devem ser destruídos ou ainda doados a instituições científicas, culturais ou educacionais. Consideram-se produtos e subprodutos da fauna: os couros, as presas, madeira não perecível, os ossos, as penas etc. Caso não ocorra a destinação anterior, após decisão da confirmação do auto de infração, também autoriza a destruição ou doação o art. 134, III do Decreto 6.514/2008.

Os instrumentos utilizados na prática da infração a princípio serão vendidos sendo descaracterizados por meio de reciclagem, como preceitua o art. 25, § 4º da Lei dos Crimes Ambientais. No entanto, se não ocorrer a destinação prevista neste dispositivo, os instrumentos utilizados na prática de infrações ambientais, desde que,

ocorra a confirmação do auto de infração, poderão ser destruídos, utilizados pela Administração Pública quando necessário e doados ou vendidos, descaracterizados por meio de reciclagem, no caso de poderem ser utilizados novamente em infração, de acordo com o art. 134, IV do Decreto nº 6.514/2008.

Por fim, dispõe o inciso V do art. 134 do Decreto nº 6.514/2008 que os demais petrechos, equipamentos, veículos e embarcações elencados pelo inciso V do art. 72 da Lei dos Crimes Ambientais podem ser utilizados pela administração, caso haja necessidade, ou ainda mediante motivação da autoridade ambiental, podem ser doados ou destruídos.

A suspensão de vendas e fabricação do produto como ensinam Furlan e Fracalossi (2010, p. 389): "é uma sanção aplicada como consequência de infração ambiental que dê origem à comercialização de matérias-primas obtidas ilegalmente", conforme o art. 72, VI da Lei nº 9.605/1998. O objetivo desta sanção é explicitado no art. 109 do Decreto nº 6.514/2008 que diz que esta é uma sanção que visa impedir a entrada em circulação de mercadorias provenientes de infração ambiental ou que tenham por escopo interromper o uso contínuo de matéria-prima e subprodutos ilegais.

O embargo de obra ou atividade regulado pelo art. 72, VII da Lei dos Crimes Ambientais é sanção de caráter preventivo. Ela visa impedir a continuidade do dano ambiental, promover a regeneração e viabilizar a recuperação da área degradada, devendo ater-se exclusivamente ao local lesionado, como dispõe o art. 108 do Decreto nº 6.514/2008.

Granziera (2009, p. 610) assim discorre, sobre a possibilidade de embargo: "Trata-se dos casos em que a localização de uma obra ou atividade agrícola, por exemplo, coincide com um espaço protegido ou a existência de exemplares da fauna silvestre, pondo em risco esses bens ambientais".

Desse modo, entende-se que o embargo não pode ser efetivado, caso o empreendimento, ou atividade retro mencionada tenha condições de se adequar às normas ambientais, ou seja, ser devidamente licenciada, causando fim aos riscos ambientais. Corrobora com esse pensamento Furlan e Fracalossi (2010, p. 390) ao dizer que: "[...] o embargo de obra ou atividade é uma penalidade a ser aplicada para um empreendimento ainda remediável. Se o vício for intransponível, a Administração deverá lançar mão da demolição".

A demolição de obra consiste na derrubada, no desfazimento de construção

humana não habitada utilizada para infração ambiental e está disposta no art. 72, VIII da Lei dos Crimes Ambientais. É cabível quando se constatar que a ausência da demolição implica risco iminente de agravamento de dano ambiental ou saúde pública, de acordo com a redação dada pelo art. 112 do Decreto 6.514/2008.

Observa-se que está afastada a hipótese da aplicação desta sanção quando laudo técnico comprovar que o desfazimento da obra implicará maiores riscos ambientais do que mesmo a sua manutenção, caso em que a autoridade ambiental competente de acordo com suas atribuições e imbuído devida fundamentação, impor as medidas necessárias a cessação do dano, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, de acordo com previsão expressa no art. 19, § 3º do Decreto nº 6.514/2008.

A demolição se dá em dois momentos, a saber: normalmente ou excepcionalmente. Ocorre normalmente ao final do processo administrativo, com a devida ampla defesa e contraditório permitido por lei, quando verificada obra em área de proteção ambiental em cizânia com a legislação ambiental, ou quando a obra que desatenda as normas condicionantes não seja passível de regularização. Excepcionalmente, pode ocorrer antes do encerramento do processo administrativo, logo após a lavratura do auto de infração, quando constatado iminente risco de agravamento do dano ambiental ou risco grave à saúde pública.

A demolição no caso de construção ou obra em área de proteção ambiental independerá se estas são passíveis de regulamentação. Se a obra ou construção ocorre em local permitido, mas não atende as normas de adequação ambiental, a demolição somente poderá ser aplicada no caso destas não terem condições de adequação às normas ambientais. Nota-se que, a demolição pode ser feita tanto pela Administração quanto pelo agente infrator, correndo às custas à conta do infrator, como apregoa o art. 19, § 2º do Decreto 6.514/2008.

Quanto à demolição excepcional de obra ou construção Furlan e Fracalossi (2010, p. 391) exemplificam esta espécie ao dizer que:

Não é o prejuízo material do dono da obra obstáculo intransponível à proteção imediata do meio ambiente. É o caso, por exemplo, de órgão de fiscalização encontrar uma pequena barragem clandestina em construção, cujo prolongamento da interrupção da água possa afetar toda a sorte de animais da localidade. Neste caso, o agente, no uso de seu poder de polícia, deve autuar o responsável e proceder a demolição da obra.

Também nos casos de demolição excepcional correrá à custa da demolição à conta do infrator, nos mesmos termos do art.19, § 2º do Decreto, podendo o Estado ser chamado a indenizar o proprietário no caso da Administração incorrer em erro ou excesso.

Outra espécie de sanção administrativa apontada na Lei dos Crimes Ambientais é a suspensão parcial ou total de atividades, art. 72, IX. Esta penalidade administrativa tem o escopo de cessar a prática de atividades ruins ao meio ambiente. Pode ser de maneira parcial ou total. A legislação mostra-se correta neste ponto, pois desnecessária a suspensão total de empresa em que somente parte dela esta exercendo atividades danosas ao meio ambiente. Caso todos os setores da empresa estejam causando danos ambientais irreversíveis, cabe à Administração aplicar a suspensão total desta.

Ensina Granziera (2009, p. 612) sobre a suspensão parcial ou total de atividades que:

Essa medida ocorre no âmbito do controle ambiental dos órgãos e entidades competentes, toda vez que se detectar a ocorrência de uma infração de dano continuando, como a poluição da água e do ar causada pelo lançamento de efluentes líquidos ou partículas. Cabe salientar que, para esse tipo de dano, em situação corriqueira, aplica-se da multa diária, em procedimento próprio, em que o infrator se compromete a solucionar a questão.

A suspensão parcial ou total, no entanto, dever ser aplicada quando a multa diária aplicada à resolução do problema se mostrar ineficaz diante da intensidade do dano causado e dos riscos a que o meio ambiente está exposto. A aplicação da suspensão de atividades aplicada antes de encerrado o processo administrativo deve conter razões muito fortes para justificar sua aplicação por parte do administrador, uma vez que esta sanção traz enormes prejuízos financeiros, não só ao empreendedor, mas também a empregados e fornecedores.

A autoridade ambiental pode determinar a realocização da atividade parcialmente ou totalmente suspensa, caso, tenha fixado um prazo e atenda as regras do plano de zoneamento do município.

A última espécie de sanção administrativa ilustrada no art. 72 da Lei dos Crimes Ambientais é a expressa no inciso XI e § 8º e trata da pena restritiva de direitos quais são: a suspensão de registro, licença ou autorização; o cancelamento

de registro, licença ou autorização; a perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; a perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e proibição

A pena de cancelamento de registro, licença ou autorização mostra-se sensivelmente mais grave do que a pena de suspensão, pois a primeira tem caráter definitivo, enquanto que a segunda é provisória. Nesta a paralisação acontece até que seja regularizada a situação, naquela paralisa-se definitivamente a atividade nociva ao meio ambiente.

As penas de perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais e de perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimento oficiais de crédito estão densamente ligadas ao aspecto econômico e tributário e visa punir financeiramente as atividades prejudiciais ao meio ambiente.

A pena de proibição de contratar com a Administração, pelo período de três anos revela as características econômica e moralizadora da sanção. Econômica por estar proibido o infrator de realizar contratos com a Administração, e moralizadora, pois impede a associação do Poder Público com quem comete atividade danosa ao meio ambiente equilibrado.

No tocante as penas restritivas de direito, ressalta-se a capacidade da autoridade ambiental em fixar o prazo para o cumprimento destas, sendo de até três anos a proibição de celebrar contratos com a Administração Pública, e de até um ano para as demais sanções. Considera-se extinta a sanção da regularização da conduta que a gerou.

4 CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

A CF/88 elevou o Município à condição de ente federativo da União o inserindo no contexto político-administrativo do Estado Federado, passando a ser este sujeito passivo de competências estabelecidas no art. 30, I da CF/88 tendo como pressuposto o princípio da subsidiariedade.

O Município é sem dúvida o ente da federação mais próximo dos cidadãos. Estes que sofrem os reflexos de todos os problemas sociais existentes na comunidade local, principalmente aqueles com menor poder aquisitivo e que vivem em regiões sem acesso a infra-estrutura adequada e melhor qualidade de vida. Desse modo é essencial conhecer o foco administrativo do Município na resolução das demandas sociais.

Em matéria ambiental a Administração Pública se ampara de alguns instrumentos para garantir a prestação da tutela ambiental. Mas, a preservação e defesa do meio ambiente, é dever do Poder Público e toda a coletividade, nos termos do art. 225 da CF/88:

Art. 225. Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso 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.

O texto constitucional é claro ao afirmar que a população deve contribuir de forma direta com o Poder Público na proteção ambiental. O Município agora inserido na organização político-administrativo do Estado Federado não foge a regra da previsão legal expressa na CF/88 devendo também participar de maneira direta da preservação ambiental.

Surge a figura do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), ou Conselho de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA), como também são chamados. É um órgão da esfera municipal, de atuação local, que atua na preservação do meio ambiente local, interagindo juntamente a Administração Municipal.

A criação do CMMA é tendência atualmente por atender os anseios da CF/88 no que diz respeito à gestão ambiental compartilhada, pois trata-se de um órgão da

Administração, mas não puramente administrativo, de forma que a sociedade civil é parte diretamente atuante no Conselho.

A criação destes conselhos institui uma nova forma de pensar, no tocante as políticas ambientais, pois como a sociedade civil está inserida na fórmula do CMMA, poderá indicar com mais propriedade e legitimidade quais as questões mais conflitantes em matéria ambiental em determinada localidade, por conseguinte a Administração poderá criar suas políticas de forma mais eficaz.

4.1 CARACTERÍSTICAS

A maioria dos problemas ambientais que abalam a qualidade de vida e convivência salutar das pessoas ocorre na territorialidade municipal. É no próprio Município que são instituídas ações para a prevenção e controle destes problemas. Além disso, o Município é o local onde serão buscadas soluções para a harmonização entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, visando o crescimento e expansão da localidade sem que haja interferência ao direito ao meio ambiente equilibrado da coletividade.

Ao longo do tempo vem aumentando a preocupação dos municípios brasileiros com as questões ambientais e os problemas ocasionados à população local em decorrência destas. Desse modo, vários mecanismos estão sendo criados para promover a mudança de costumes e conscientizar a população das condutas a serem observadas. A população com isso passa a ser chamada para atuar juntamente ao Poder Público.

O CMMA é um órgão criado para atender a finalidade da ação conjunta entre Poder Público e sociedade geral prevista no art. 225 da CF/88. Destina-se para debater o uso dos recursos naturais de forma equilibrada e racional entre os membros da Administração, sociedades empresariais, organizações da sociedade civil, políticos, etc. Trata-se não só de um instrumento pelo qual se realiza o exercício da democracia, tamanha a diversidade de classes engajadas no debate acerca da proteção ambiental, como também de educação e cidadania.

A criação de conselhos de meio ambiente como instrumentos democráticos, objetiva o compartilhamento da responsabilidade administrativa em matéria

ambiental entre as sociedades organizadas e o Poder Público ampliando a participação democrática, a transparência das decisões públicas e a descentralização do poder, que é reconhecidamente ao longo do tempo centralizado.

Embora recentes, os conselhos ambientais municipais podem exercer papel de destaque na busca pela proteção ao meio ambiente e na qualidade de vida da coletividade. Serve de elo que liga o Poder Público à sociedade civil, o que facilita os debates e discussões sobre as políticas ambientais a serem implementadas na defesa ambiental.

O CMMA, órgão colegiado e deliberativo, é importante na gestão ambiental porque é através dele que a população irá participar de maneira direta e efetiva da preservação, conservação, do uso dos recursos naturais de forma sustentável e da qualidade de vida na localidade.

Os munícipes convivem diretamente e diariamente com os problemas ambientais que os cercam, passando por estes diretamente a discussão e resolução de tais problemas. A partir da mobilização popular através do CMMA, enquanto fórum de discussões das querelas ambientais dos municípios.

Nesse sentido Guimarães (*apud* CANOTILHO, 2004, p. 68):

[...] o município como menor unidade federativa, por estar mais próximo dos problemas de uma determinada área e deter os instrumentos legais para atuar de forma eficaz, mostra-se indispensável para uma atuação integrativa do ambiente em que haja uma comunicação articulada dos cidadãos e suas organizações com estratégias reguladoras do ambiente.

Depois de efetivado o CMMA será implantado pelo Poder Público e pela população local uma série de instrumentos e medidas para a execução das diretrizes da política ambiental a ser objetivada, incluindo na política de desenvolvimento econômico do município um espaço para a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável.

O CMMA é, pois, um órgão de caráter deliberativo e colegiado, que tem sua atuação voltada para a preservação, conservação, recuperação e o uso responsável dos recursos naturais do município. Possui estrutura paritária, sendo composto por

representantes do poder público, membros da sociedade civil organizada, admitindo também a participação da iniciativa privada.

Por ser órgão colegiado, o Conselho Municipal Ambiental tem caráter deliberativo, consultivo, recursal e de assessoramento ao Poder Público Municipal na proteção ao meio ambiente. É consultivo, pois a Administração Municipal, sempre que desejar alterar alguma norma em matéria ambiental deve consultar o CMMA previamente, prestando assessoramento sempre que a Administração necessitar. O Conselho é deliberativo porque tem a função de decidir todos os temas e problemas apresentados no bojo ambiental. Por fim, tem característica recursal, por ser o último lugar onde o infrator das leis ambientais pode entregar a sua defesa.

O CMMA será criado por legislação municipal, e integrará o sistema local de gestão ambiental com a finalidade de implantar normas e diretrizes ambientais e prestar assessoramento ao Chefe do Poder Executivo nas questões pertinentes a políticas ambientais e a utilização dos recursos naturais e qualidade de vida da população local.

O Conselho é criado com o objetivo de conscientização e sensibilização da comunidade e da Administração para a importância de agir de forma harmoniosa, atendendo as necessidades de preservação, planejamento, monitoramento, controle de gestão e demais assuntos de ordem ambiental. É função do CMMA também, habilitar o Município para que este participe na execução da Política Estadual ambiental, como propiciar a integração de ações ambientais entre os diferentes níveis dos entes federados.

O CMMA pode assessorar o Poder Executivo Local quanto à fiscalização e de atividades que causam impactos ambientais locais e o respectivo licenciamento ambiental. Ainda estabelece, observar sempre as leis federais e estaduais, normas e critérios relativos, a manutenção, preservação, recuperação, e controle de uso dos bens ambientais do município.

O Ministério do Meio Ambiente (2011) lista uma série de atribuições dadas ao CMMA quais sejam:

Propor a política ambiental do município e fiscalizar o seu cumprimento; analisar, e se for o caso, conceder licenças ambientais para atividades potencialmente poluidoras em âmbito municipal (apenas o conselhos estaduais de São Paulo e Minas Gerais possuem essa competência); promover a educação ambiental;

propor a criação de normas legais, bem como a adequação e regulamentação de leis, padrões e normas municipais, estaduais e federais; opinar sobre aspectos ambientais de políticas estaduais ou federais que tenham impactos sobre o município; receber e apurar denúncias feitas pela população sobre degradação ambiental, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis.

São características fundamentais dos conselhos municipais ambientais: representatividade; operacionalidade; credibilidade; publicidade e transparência. É importante que os representantes do conselho conheçam profundamente os problemas e necessidades locais, o que facilita o debate acerca das questões ambientais. Mais interessante para o Conselho, se seus membros já integrem os quadros de importantes entidades municipais, como secretarias administrativas, Câmara Municipal, órgãos do Poder Judiciário, organizações não governamentais (ONGs), Associações Profissionais, etc.

A operacionalidade do CMMA ocorre por meio de sessões ordinárias e extraordinárias que devem acontecer de forma regular e ininterrupta, garantindo a funcionalidade do conselho ao longo dos anos. As atividades municipais não devem ser cerceadas pela inoperância do conselho ou seu funcionamento irregular.

Para conferir credibilidade os conselheiros devem ser escolhidos nas entidades estimadas e respeitadas pela sociedade. O Poder Público, juntamente da sociedade civil organizada devem selecionar os órgãos que geram a admiração social e bem vista aos olhos da opinião pública. Outra garantia de credibilidade é a prevalência da decisão majoritária, não prevalecendo à vontade individual do presidente do conselho, ou de qualquer outro membro de forma isolada.

Todas as deliberações, reuniões, seções, documentos, enfim, tudo que for produzido pelo CMMA será aberto ao ciência da população como meio garantidor da transparência das decisões e ações democráticas executadas nas práticas ambientais que beneficiarão o Município.

4.2 FORMAÇÃO E IMPLANTAÇÃO

O Município, no interesse de garantir uma gestão ambiental efetiva e bem sucedida, necessita fazer um trabalho de conscientização perante a comunidade

local, fazendo com que esta perceba a importância de contribuir para a proteção ambiental, seja com a mudança de hábitos, ou com a participação ativa nos órgãos de proteção ambiental.

A comunidade deve se mostrar interessada a debater os termos da criação do CMMA. Com isso, o Poder Público Municipal deve formular um canal de acesso democrático para discutir a criação do CMMA com as entidades locais que tenham interesse em participar ativamente do conselho, devendo viabilizar o espaço adequado para essa atividade. Neste momento, é discutido o porquê da criação do conselho e qual papel ele exercerá na localidade.

É essencial a conjuntura entre Administração Pública e a sociedade civil organizada para a identificação dos organismos que se interessam pelas questões da área ambiental e, na falta destes, incentivar a criação de entidades que preencham estas lacunas.

Posteriormente a mobilização social, momento em que se discute a criação do conselho. É necessária a criação de um Projeto de Lei, que será encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores, onde os vereadores debatem a lei e quanto da sua aprovação a remetem para ser sancionada pelo Chefe do Executivo Municipal.

A lei que cria o CMMA precisa debelar as diretrizes e normas gerais necessárias para o início das atividades do conselho, tais como: as finalidades, as competências e objetivos do conselho, a constituição de seu colegiado, o mandato dos conselheiros, o prazo para a confecção do Regimento Interno.

Em período posterior a aprovação da lei que regula o conselho acontece a nomeação dos conselheiros, que discutirão e aprovarão o Regimento Interno do Conselho, por sua vez homologado por Decreto Municipal. Este documento deve estar de acordo com a Lei do CMMA e deverá definir a estrutura de funcionamento do conselho, assim como estabelecer de maneira detalhada as competências do colegiado, a organização, o funcionamento, as competências do Presidente e Vice-Presidente do conselho, da Executiva, dos Conselheiros, a ordem dos trabalhos, etc.

O processo de criação do CMMA se encerra com a compleição de uma Portaria, que deve ser editada pelo Prefeito, com a designação dos conselheiros e a lavratura do Termo de Posse, onde os membros declaram a vontade de compor o órgão, assumindo a responsabilidade e o dever de zelar pela defesa do meio ambiente.

Sugere-se que conselho ambiental local, por ser um órgão ambiental de gestão conjunta, possua em sua formação um número paritário de membros entre o Poder Público e sociedade civil. Deve ser igual a quantidade de conselheiros de cada segmento participante.

Ao término de todo trâmite que institui o CMMA, este deverá se reunir com periodicidade regular para debater os problemas ambientais, tentando apontar soluções para dirimi-los. As reuniões devem sempre ser abertas à participação de toda comunidade, na condição de ouvintes, garantindo o princípio da publicidade e transparência.

Vale salientar que, uma vez formado o CMMA a Prefeitura Municipal deve dar totais condições de funcionamento ao Conselho. Daí a importância de já existir um órgão ambiental municipal instalado na localidade, pois este deverá ter aptidão técnica satisfatória para prestar apoio, inclusive administrativo, ao funcionamento do CMMA. Cabe ainda ao Poder Público Municipal acatar as decisões tomadas pelo Conselho as transformando em um efetivo instrumento para promoção e preservação do meio ambiente.

Para implantar o CMMA é necessário conhecer a estrutura funcional do Município, se este já possui algum órgão direcionado a resolução dos problemas ambientais da localidade. Nesta etapa inicial é importante a verificação da existência de outros colegiados municipais, não impedindo, se for o caso, o trabalho conjunto destes órgãos acerca da matéria ambiental.

O conhecimento do perfil econômico do município é de fundamental importância para a implantação do conselho ambiental local porque propicia a adequação do órgão as condições e peculiaridades apresentadas nos casos concretos. Como o exemplo de um município que tenha sua economia basicamente advinda de atividades agrícolas, pode-se perfeitamente a criação de um Conselho Agro-Ambiental.

Passada a fase do conhecimento sócio-econômico da localidade, visando uma maior coesão na criação do CMMA, o órgão estabelecerá contato com os demais organismos da sociedade civil. Esta fase é essencial, pois o Poder Público identifica quais órgãos da sociedade civil organizada estão realmente interessados nas questões relativas ao meio ambiente.

A Administração Municipal deve realizar reuniões entre a comunidade e o Executivo e Legislativo do Município afim de, discutir e amadurecer a idéia da

criação do CMMA e a sua importância para definir as estratégias que serão utilizadas na prática da defesa ambiental e na melhoria da qualidade de vida da comunidade local. Nesta etapa o Município deverá buscar o auxílio de pessoas que tenham experiência na formação destas espécies de Conselho.

Posteriormente, desenvolvida a composição do perfil econômico do Município e sua base estrutural, cria-se legalmente o CMMA estabelecendo sua primeira composição funcional mediante um cadastramento geral. Dessa forma, depois de criado, respeitando as etapas anteriores, elabora-se o regimento interno e dão-se prosseguimento as atividades normais do Conselho.

4.3 LEI DE CRIAÇÃO DECRETO DE REGULAMENTAÇÃO

A criação do CMMA será efetivada com a elaboração de sua lei, a qual regerá e disporá das atribuições, deveres, competências, enfim, tudo que verse sobre a atuação do Conselho nas questões ambientais e no melhoramento da qualidade de vida da população do Município.

A lei é confeccionada pela Câmara Municipal de Vereadores, e deve atender as características apresentadas por cada Município. O Poder Legislativo Municipal deve minuciosamente procurar solucionar de forma clara e objetiva as questões ambientais. A edição das normas ambientais pode alcançar maior efetividade quando discutida juntamente com a população interessada, pois esta conhece melhor os problemas do município, podendo indicar uma maneira mais plausível a resolução destes problemas.

São exemplos de competências conferidas ao Conselho por lei, as disposições do art. 23 da Lei nº 11.426 de 18 de outubro de 1993 do Município de São Paulo:

Art. 23. Ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES compete:

I - Colaborar na formulação da política municipal de proteção ao Meio Ambiente, à luz do conceito de desenvolvimento sustentável, através de recomendações e proposições de planos, programas e projetos;

- II - Colaborar na elaboração de planos, programas e projetos intersetoriais, regionais, locais e específicos, de desenvolvimento do Município;
- III - (VETADO)
- IV - Apreciar e pronunciar-se sobre Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) (VETADO) no âmbito do Município de São Paulo;
- V - Propor diretrizes para a conservação e recuperação dos recursos ambientais do Município;
- VI - Propor normas, padrões e procedimentos visando à proteção ambiental e ao desenvolvimento do Município;
- VII - Opinar sobre os projetos de lei e decretos referentes à proteção ambiental no Município de São Paulo, notadamente quanto àqueles relativos ao zoneamento e planejamento ambientais;
- VIII - Propor projetos de lei e decretos referentes à proteção ambiental no Município de São Paulo;
- IX - Propor a definição e implantação de espaços territoriais e seus componentes, a serem especialmente protegidos;
- X - Propor e colaborar na execução de atividades com vistas à educação ambiental;
- XI - Propor a realização e promover campanhas de conscientização quanto aos problemas ambientais;
- XII - Manter intercâmbio com entidades, oficiais e privadas, de pesquisa e demais atividades voltadas à defesa do Meio Ambiente;
- XIII - Elaborar seu Regimento Interno.

Percebe-se na lista de competências elencadas um inúmero rol de verbos como: colaborar, propor, opinar, elaborar, manter, promover, etc. Esta infinidade de verbos está intimamente ligada a natureza do CMMA de órgão consultivo de gestão ambiental compartilhada. O legislador paulistano preocupou-se em atribuir ao Conselho competências de cunho auxiliar.

Importante ressaltar, que o CMMA não tem competência para edição de normas ou criação de leis, podendo apenas propor projetos de lei que versem sobre matéria ambiental e a adequação e regulamentação das leis que já existam através de resoluções. A competência para criar leis ambientais no âmbito municipal é da Câmara Municipal de Vereadores.

As atribuições e competências exercidas pelo Conselho Paulistano são estas elencadas no art. 23 da Lei nº 11.426/93 do Município de São Paulo. Não obstante que os legisladores de outros municípios possam atribuir às competências de acordo com a realidade local.

A lei que regula CMMA deverá conter a composição do Conselho, explicitando quantos membros farão parte da entidade, a quantidade de conselheiros advindos do Poder Público, os que são parte da sociedade civil

organizada, e a especificação de quais órgãos representa. Ainda necessita estipular o prazo em que serão exercidas as funções do conselheiro e a possibilidade de recondução destas. Ressalta-se que, os conselheiros do CMMA não recebem remuneração pelos serviços prestados, tendo, assim, caráter voluntário.

As regras de funcionamento do Conselho devem ser contempladas pela sua lei de criação. Estas normas versam sobre a periodicidade das reuniões, o quorum mínimo para o início das atividades, sobre a convocação e quem pode convocar reuniões extraordinárias, da aprovação das deliberações, entre outras normas.

O art. 26 da Lei nº 11.426/93 do Município de São Paulo exemplifica a disposição do funcionamento do CMMA local, que recebe a denominação de CADES:

Art. 26 - O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, na forma estabelecida em seus estatutos e, em caráter extraordinário, sempre que convocado pelo Prefeito ou pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) de seus membros titulares.

§ 1º - As reuniões do Conselho serão realizadas com a presença de membros efetivos, seus suplentes e observadores especificados no §1º do artigo 24 desta lei, com a presença de, pelo menos, metade de seus membros e as deliberações serão por maioria simples, cabendo ao Presidente o voto de qualidade.

§ 2º - A critério do Presidente do Conselho, poderão participar convidados, esclarecendo-se antecipadamente se lhes será concedido o direito a voz.

O Conselho através do seu presidente designará as funções da Diretoria Executiva, dentre os servidores municipais, a legislação deve também dispor do suporte técnico e financeiro que a Administração Municipal prestará ao CMMA. A exclusão de membros do Conselho deverá ser tratada na lei.

A lei ainda deve regular as normas de intercâmbio entre órgãos da administração federal, estadual e municipal e o CMMA para o aprimoramento das discussões das questões ambientais e o fortalecimento da defesa do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Além da lei que cria o CMMA se faz necessária a composição de um documento que regule o funcionamento do Conselho de forma mais minuciosa, pois a lei de criação traz as normas de maneira genérica. Isto acontece mediante o

Decreto de Regulamentação, documento de acordo com lei, que surge para tratar das formas de operacionalidade do órgão com mais presteza.

O Decreto indica as diretrizes que o conselho ambiental local deve observar, como exemplo o Decreto nº 33.804 de 1993 do Município de São Paulo que em seu art. 2º prevê que o Conselho deve:

Art. 2º O Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES, deverá observar as seguintes diretrizes básicas:

- I - Interdisciplinariedade no trato das questões ambientais;
- II - Integração da política municipal do meio ambiente em nível nacional e estadual;
- III - Introdução do componente ambiental nas políticas setoriais do Município;
- IV - Predominância do interesse local, nas áreas de atuação do Executivo Municipal, Estadual e da União;
- V - Participação da comunidade;
- VI - Informação e divulgação permanentes de dados, condições e ações ambientais, em nível municipal, regional, estadual, nacional e internacional;
- VII - Promoção do Desenvolvimento Sustentável que, de acordo com a definição da Organização das Nações Unidas - ONU, é o "desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades".

O Decreto reafirma no seu texto as atribuições dadas ao CMMA pela sua lei de criação, assim como repete a lista da composição do Conselho. Diferencia-se, portanto, da lei, quanto ao funcionamento, pois o decreto o trata de modo mais detalhado.

Portanto, o Decreto de regulamentação trata das atribuições de cada órgão que compõe o CMMA, quais sejam: a Presidência, a Coordenação Geral, o Plenário, as Câmaras Técnicas e as Comissões Especiais.

4.4 REGIMENTO INTERNO

Outro documento regulador das atividades do CMMA é o regimento interno. Ele é criado para, como seu próprio nome induz, reger a operacionalidade do

Conselho, traz consigo os comportamentos a serem observados pelos operadores do conselho ambiental local no uso de suas atribuições.

O Regimento Interno, primeiramente tratará da natureza jurídica do CMMA. Natureza esta de órgão consultivo e assessoramento do Poder Executivo Municipal e de caráter paritário. Discorrerá também sobre a finalidade da criação deste Conselho, e no caso, disporá sobre suas atribuições.

A instalação do conselho local ambiental é tratada pelo Regimento Interno do Conselho. Nesta parte, será estipulado o local das reuniões do CMMA, a posse dos conselheiros, a direção das atividades do conselho, e a quem cabe este direcionamento, e geralmente também versa da composição do Conselho após o encerramento do exercício do mandato extinguido.

É de grande importância no texto do Regimento do CMMA o tratamento conferido aos órgãos que o compõe. Todas as peculiaridades e funções do Plenário, da Presidência, da Coordenação Geral, das Câmaras Técnicas e das Comissões Especiais são apreciadas neste momento.

Quanto ao Plenário, órgão deliberativo e soberano do CMMA, o Regimento disporá da quantidade de conselheiros existentes, e do quantitativo necessário para a aprovação de suas deliberações. Vale salientar, que o Presidente é possuidor do voto de qualidade, caso seja necessário na resolução destas. Cabe ainda ao Plenário definir a periodicidade das reuniões, indicando o horário, a data e o dia a serem realizadas, através de instrumento convocatório fixado pelo seu Presidente.

O Regimento ainda indicará as atribuições fixadas ao Plenário. Exemplo visto no Regimento Interno do CADES em seu art. 11:

Art. 11 - São Atribuições do Plenário:

- I - deliberar sobre a exclusão de membro do Conselho que não houver comparecido a 03 (três) reuniões consecutivas, ou a 05 (cinco) reuniões alternadas do Plenário ou da Câmara Técnica que integrar;
- II - alterar, reformar ou substituir o Regimento Interno do CADES;
- III - conceder licença para afastamento aos Conselheiros;
- IV - criar novas Câmaras Técnicas Permanentes;
- V - autorizar a criação de Câmaras Técnicas Temporárias;
- VI - autorizar a criação de Comissões Especiais;
- VII - solicitar informações sobre assuntos pertinentes com as atividades do CADES aos órgãos públicos ou a particulares;
- VIII - zelar pelo exercício das competências próprias do CADES;
- IX - baixar Resoluções e autorizar a expedição de requerimentos, indicações, moções e recomendações;

X - manifestar-se sobre as matérias de sua competência legal, regulamentar e regimental, tais como:

- a) Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental - EIA/ RIMA;
 - b) Diretrizes gerais de desenvolvimento urbano;
 - c) Plano Diretor;
 - d) Legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e suas alterações;
 - e) Código Municipal de Meio Ambiente e legislação ambiental em geral;
 - f) Código de Obras e Edificações e suas alterações;
 - g) Convênios e consórcios, cujo objeto envolva matéria ambiental;
- XI - julgar recursos interpostos contra decisões ou omissões do Presidente em questão de ordem, representação ou propositura de qualquer Conselheiro;
- XII - julgar recursos interpostos contra pareceres das Câmaras Técnicas ou relatórios finais de Comissão Especial.
- XIII - propor a criação de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

De forma correta o legislador local trata o Plenário como órgão mais importante constituinte do Conselho, devido a sua enorme responsabilidade. Pois é neste que serão discutidas todas as questões relevantes a sociedade em matéria ambiental, e tentará encontrar as soluções viáveis a estas:

No tocante à Presidência, o presidente é considerado o representante legal do Conselho. O Regimento deverá tratar da lista de atribuições do presidente no exercício do seu cargo, assim como as causas de seu afastamento. O Presidente é contado para efeito de quorum, mas não votará nas reuniões do Plenário, contudo havendo a necessidade, ele é o portador do voto qualitativo, como antes mencionado.

O Regimento ainda versará sobre as atribuições da Coordenação Geral do Conselho, que o órgão mais preocupado com a operacionalidade do CMMA. E regulamentará a criação das Câmaras Técnicas, que são órgãos criados com a finalidade de executar estudos técnicos e dar pareceres sobre determinados temas além de promover pesquisas específicas. Estas Câmaras, de acordo com a necessidade do Município podem ser criadas temporariamente ou em caráter permanente. Quanto as Câmaras Técnicas, o Regimento interno além da regulamentação de sua criação, disporá as suas atribuições, como serão dirigidos os seus trabalhos, a composição destas, das reuniões, da distribuição dos papéis entregues as Câmaras, enfim, todos os trâmites a serem observados por estas.

As Comissões Especiais, como se pode deduzir através do próprio nome, são órgãos que constituem o CMMA de caráter especial, são criadas para debaterem questões temáticas e possuem cunho meramente consultivo. Antes de ser criada a Comissão Especial, deve ser requerido o seu pedido de constituição, apresentando o objetivo e justificativa, a matéria a ser tratada e as áreas técnicas envolvidas, além do prazo para manifestação. Extinguem-se quando alcançado objetivo, o qual deu causa a sua criação.

Por serem caracterizadas como temáticas, as Comissões Especiais devem ser constituídas por profissionais especializados nas matérias sobre as quais versam as Comissões, ou ainda atuantes nas áreas do conhecimento afetadas pelo problema ambiental em estudo.

O Regimento Interno ainda é responsável por dispor questões como a posse, a vacância e os pedidos de licença efetuados pelos conselheiros, sobre o uso da palavra em Plenário, sobre as atas das reuniões, das proposições feitas pelo CMMA, questões de ordem, e ainda, sobre a alteração do Regimento Interno. Estas são as principais disposições a serem levantadas pelo Regimento de um CMMA.

4.5 A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL

A gestão ambiental compartilhada é de fundamental importância para a efetiva proteção ao meio ambiente e na melhoria da qualidade de vida da sociedade. A própria CF/88 em seu art. 225, definiu como dever de todos a defesa ao meio ambiente. O Município, no papel de Poder Público, deverá criar mecanismos para introduzir a sociedade como ente capaz na proteção ambiental.

Abramovay (2001, p. 01) ensina:

A profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram.

A concepção dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente tem encontrado bem esta definição de gestão compartilhada, uma vez que estes são necessariamente formados pela junção entre sociedade civil e entes da Administração Municipal. Com isso, pode-se dizer que o Conselho cumpre com os princípios constitucionais da participação, publicidade, e da cooperação na gestão do meio ambiente.

Os Municípios, na busca pela efetiva proteção ambiental se valem de mecanismos e instrumentos para obterem êxito nesta árdua tarefa. O principal, e mais importante deles é o poder de polícia ambiental. Pelo qual o Poder Público impõe-se coercitivamente na esfera do particular em benefício de um interesse da coletividade.

O CMMA, embora seja uma entidade ambiental local e legitimada, não exerce poder de polícia administrativa, pois possui caráter consultivo, mas que não deixa de ser importante para a estruturação municipal de combate as práticas delituosas ao meio ambiente. O Conselho não exerce a fiscalização das práticas poluidoras de maneira direta, mas pode sem prejuízo algum, sempre que tomar conhecimento, indicar a qualquer outro órgão ambiental existente no município, por exemplo, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a prática destas, para que possam ser tomadas as providências cabíveis.

Outra questão importante com relação ao CMMA e o exercício do poder de polícia é a capacidade atribuída ao conselho de propor projetos de leis, e a adequação e a regulamentação das normas já existentes. Estão relacionados, portanto, poder de polícia e Conselho porque à medida que as leis propostas por este sejam de fato aprovadas pela Câmara Municipal, cabe aos demais órgãos ambientais a garantia de cumprimento por meio do seu poder de polícia.

O CMMA pode também apurar as denúncias de práticas de degradação ambiental feitas pela população, mas não poderá, no entanto efetuar a autuação e a aplicação das sanções administrativas para o caso concreto, novamente repassando a informação ao órgão competente para que sejam aplicadas as penas.

É importante também não confundir o poder de fiscalização que o CMMA exerce com poder de polícia ambiental. Os Conselhos Locais Ambientais podem fiscalizar se a Administração Municipal está aplicando corretamente a Política Ambiental do Município, e não a fiscalização direta das condutas danosas ao meio

ambiente equilibrado praticadas pelos particulares. Neste caso, há exercício do poder de polícia ambiental, naquele não.

O próprio rol de atribuições inerentes ao CMMA não o contemplou com o exercício direto de ações fiscalizatórias, preconizando a instrumentalização do Conselho como um órgão auxiliar da Administração Municipal. A preocupação do legislador neste caso foi em ter um órgão mais voltado à proposição, elaboração, opinião e, sobretudo, de promoção ambiental do que mesmo um órgão fiscalizador, como é no caso a Polícia Ambiental, existente em algumas cidades com intuito exclusivamente de repreender as condutas lesivas ao meio ambiente e a qualidade de vida sadia.

O CMMA assume papel importante no exercício do poder de polícia ambiental exercido pelo Poder Público, pois funciona como um meio de ligação entre o conhecimento do problema e a execução de medidas corretivas. Existem inúmeras falhas no processo de fiscalização das atividades lesivas ao meio ambiente, seja por falta de estrutura dos órgãos, seja por falta de material humano qualificado, ou mesmo, pela vasta territorialidade existente, o que dificulta o processo de conhecimento destas práticas lesivas. Diante disso, a criação de Conselhos pode perfeitamente facilitar a vida da Administração Local, pois o mesmo apesar de não possuir a competência administrativa ambiental, poderá apontar os determinados problemas existentes.

Aliado a isto, nota-se que, por serem os Conselhos entidades que requerem a participação da comunidade local, a comunicação entre o CMMA e o Poder Público acontece de forma mais célere, pois o conhecimento popular é percebido rapidamente, adiantando ainda mais a resolução do problema.

5 CONCLUSÃO

O estudo da proteção ambiental é importante porque se utiliza os recursos naturais de forma sustentável, que garante a presente e futuras gerações uma sadia qualidade de vida. O meio ambiente equilibrado passou a ser considerado em todo mundo um direito fundamental a dignidade da pessoa humana, que não pode ser ferido. No Brasil este direito passou a ser reconhecido na Constituição Federal de 1988 por força do seu art. 225.

É necessário para conseguir alcançar a tutela efetiva que o Poder Público encontre mecanismos para conter as atividades que dão causa a degradação do meio ambiente. Não só o Estado pode ser considerado ente garantidor da proteção ambiental, isto deve ser encarado por todos.

A participação da população é de grande valia na tarefa árdua de proteger o meio ambiente, através dela é possível entender de maneira mais eficaz as questões ambientais e procurar solucioná-las. Parte da população também a conscientização e preservação ambiental, que mesmo diante das falhas apresentadas pelo sistema estatal de defesa ao meio ambiente, pode fazer toda diferença, procurando organizadamente mecanismos e soluções para os problemas ambientais locais.

A proteção ambiental no âmbito municipal percebeu que o Município usa como instrumento para garantir a efetiva tutela ao meio ambiente o poder de polícia administrativa ambiental.

Sendo assim, a pesquisa necessitou de início um estudo sobre as competências ambientais e conhecer os sujeitos capazes de exercê-las. Esclarecendo as competências legislativas e as competências administrativas, inclusive as municipais. Dessa forma, os Municípios, como ente federativo, passaram a ser capazes de efetuar práticas, e editar normas em matéria ambiental.

Ao abordar sobre o exercício do poder de polícia ambiental, pôde-se constatar que são aplicados os instrumentos utilizados pelo Estado na proteção ambiental, bem como a aplicação das sanções punitivas aos infratores da legislação ambiental.

A partir da análise da concepção, implementação, e funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente, como entidade municipal, torna-se acessível o debate sobre questões ambientais, entre poder Público e sociedade civil, para

avaliar a sua importância para o exercício do poder de polícia exercido pelo Município na defesa ambiental.

Pode-se ainda, conhecer o trabalho do CMMA em benefício da tutela ambiental local, sua importância para a promoção e proteção ambiental, além do conhecimento mais específico quanto ao procedimento legal de sua criação e funcionamento.

Diante do exposto, se reconhece a necessidade da criação por parte do Poder Público de canais que integre gestão municipal e comunidade, por uma Política Ambiental Municipal de forma mais objetiva. Neste caso, a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente voltado para as questões ambientais, é uma forma que a população exerce o acompanhamento e controle social do Município na gerência dos recursos naturais de forma inteligente.

Portanto, conclui-se, que o Conselho Municipal de Meio Ambiente é muito importante e benéfico ao exercício do poder de polícia ambiental na esfera municipal, pois se não exerce diretamente as ações de fiscalização e aplicação das penas cominadas aos infratores das leis ambientais, ele pode averiguar e indicar aos órgãos competentes as condutas delituosas a que tenham conhecimento, para estes sim, imbuídos do poder de polícia que lhe é atribuído pelo Poder Público tomar as atitudes cabíveis para sanar o dano ao meio ambiente.

Sem dúvida a criação do CMMA só tem a acrescentar a uma localidade, pois ele servirá não apenas no auxílio do poder de polícia. É através do Conselho que a Administração Municipal vai discutir toda gama de problemas ambientais que a localidade apresenta, e a ainda vai debater toda política ambiental a ser implantada pelo Município.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados. V. 15, n. 43, São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340142001000300011&script=sci_arttext> Acesso em: 05 de maio de 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARENHART, Sergio Cruz; MARINONI, Luis Guilherme. **Manual do processo de conhecimento**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, 1988.

_____. Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**.

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

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Discriminação constitucional das competências ambientais**: Aspectos Pontuais do Regime Jurídico das Licenças Ambientais. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, ano 9, n 16, out.-dez. 1999.

FURLAN, Anderson; FRACALOSI, Willian. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GUIMARÃES, Juliana Pita. **Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental**. In Coutinho, Ronaldo; Rocco, Rogério (orgs.). O Direito das Cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2011. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/conama/conselhos/conselhos.cfm>> Acesso em : 09 de maio de 2011.

MONTENEGRO, Misael Filho. **Curso de direito processual Civil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

OLIVEIRA, Claudio Brandão de. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 33. 804, de 17 de novembro de 1993. **Regulamenta o Título V da Lei n.º 11.426, de 18 de Outubro de 1993, que dispõe sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES.**

_____. Lei nº 11.426 de 18 de outubro de 1993. **Cria a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA; cria o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES, e dá outras providências.**

_____. **Regimento Interno do CADES.** Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/cades/regimento_interno/index.php?p=3293> Acesso em: 12 de maio de 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.