

Valdez Rodrigues Venâncio

**A ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO: A
ATUAÇÃO DA POLÍCIA OSTENSIVA EM SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao
Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade Federal de
Santa Catarina para a obtenção do
Grau de mestre em Direito.
Orientador: Prof. Dr. José Rubens
Morato Leite

Florianópolis
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Venâncio, Valdez Rodrigues

A ordem pública ambiental na sociedade de risco : a
atuação da polícia ostensiva em Santa Catarina / Valdez
Rodrigues Venâncio ; orientador, José Rubens Morato Leite -
Florianópolis, SC, 2013.

167 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-
Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Direito. 3. Polícia ostensiva. 4. Ordem
pública ambiental. 5. SISNAMA. I. Leite, José Rubens
Morato. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Valdez Rodrigues Venâncio

**A ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO: A
ATUAÇÃO DA POLÍCIA OSTENSIVA EM SANTA CATARINA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC.

Florianópolis, 15 de Março de 2013.

Prof. Dr. Luís Otávio Pimentel
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite
Orientador
UFSC

Prof. Dr. Rogério Silva Portanova
UFSC

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas
PUC-PR

Prof. Dr. Marcelo Buzaglo Dantas
CESUSC

Dedicado à professora Olga, quem desde minha tenra idade, ao me presentear com a obra “*o menino do dedo verde*”, despertou o caminho da leitura, da pesquisa, do conhecer, do refletir e do sentir, como portas para redescobrir o sentido das coisas.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir essa caminhada junto ao Programa de Pós-graduação da UFSC, agradeço a Deus pela oportunidade de viver e aprender que juntos podemos construir um futuro digno a todos os habitantes de nossa moradia planetária.

Inicialmente gostaria de agradecer à minha família, em especial a amada esposa Andréa e aos filhos amados, Marina e João Vítor, pelo suporte emocional, apoio incondicional e irrestrito ao logo da jornada e por tornarem realidade todos os sonhos imaginados.

Da mesma forma, o voto de apreço e louvor aos funcionários da secretaria do PPGD, demais funcionários da UFSC e professores, que no dia a dia trabalham para que o ensino público e com qualidade seja sua uma realidade para todos. Em especial ao Doutor e Orientador, José Rubens Morato Leite, porto seguro de experiência e informação, sempre presente em suas orientações, correções e conselhos, âncoras para o constante aperfeiçoamento do trabalho, possibilitando um contínuo e confiante caminhar na pesquisa, viabilizando sua realização.

Registrar ainda, o agradecimento aos integrantes da Polícia Militar de Santa Catarina, em especial ao BPMA e a todos que com seus esforços contribuíram e contribuem para que a polícia ambiental cumpra a sua missão. Aos guardiões da natureza Evandro Mendonça Zavarizi, Marledo Egídio Costa, Luiz Cláudio Borges e Samuel de Araújo Vicente, meu reconhecimento pelo auxílio na obtenção de informações e dados estatísticos, que foram importantes na construção deste trabalho.

Agradeço por fim, a oportunidade de trabalhar na Secretaria de Segurança Pública, e em especial aos colegas de trabalho Reginete Panceri, Hécio Carlos Correia e Dirceu Oldra, que me apoiaram incondicionalmente na realização desta obra.

Preparar o futuro significa fundamentar o presente
(Antoine de Saint-Exupéry, 1943)

RESUMO

O reconhecimento da crise ambiental desencadeou os debates internacionais sobre a intervenção humana no ambiente, principalmente o modo de exploração dos recursos naturais e os riscos irreversíveis, de alcance indefinido, advindos das escolhas humanas. No Brasil, essas discussões culminaram com a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) em 1981 e a inclusão do meio ambiente na Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, como um direito e dever de todos, intergeracional e indispensável para uma vida digna, impondo à sociedade e ao Poder Público a obrigatoriedade de zelar por ele. Da mesma forma, a Constituição apresenta um novo enfoque para a atuação da Polícia Militar ao atribuir-lhe a atividade de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Os novos preceitos de polícia ostensiva e meio ambiente exigem uma nova postura frente ao tema e determinam uma ação estatal preventiva ou repressiva por meio de seus órgãos de polícia, para uma efetiva proteção ambiental. Nesse sentido, a atuação da polícia ostensiva no regular exercício do poder de polícia que o Estado lhe confere, traduzida em ações de preservação e conservação, integrada ou não, ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é fundamental. Contudo, a delimitação da sua atribuição para os atos de polícia administrativa ou preparatórios de polícia judiciária ainda é questionada, o que suscita a análise do seu âmbito de atuação. Para esta reflexão, apresenta-se a polícia ostensiva ambiental de Santa Catarina, sua inserção como órgão executor da Política Estadual do Meio Ambiente e sua atuação na preservação da ordem pública ambiental. Dissertação apresentada como requisito ao título de mestre em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Palavras-chave: Ordem Pública. Polícia Ostensiva. Preservação da Ordem Pública. Sistema Nacional do Meio Ambiente.

ABSTRACT

The recognition of the environmental crisis unleashed several international debates on the human intervention in environment, the exploitation of natural resources and the irreversible risks, which have an undefined range, caused by human's choices. In Brazil, as a result of these debates, the National Environmental Policy (PNMA) was established in 1981 and the environment was included in the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988, as a right and a duty of all, intergenerational and necessary for a dignified life. This document also determines that both the government and the society have the duty to defend it and to preserve it. In the same way, the Constitution presents a new approach to Military Police action, establishing as its competences the ostensive policing and the maintenance of the public order. These new concepts, of ostensive police and environment, demand a new governmental attitude and determine a preventive, or repressive, state action, through its agencies, to an effective environmental protection. In this perspective, the ostensive environmental police performance, integrated or not with the National Environmental System (SISNAMA), in actions of environmental preservation and conservation is fundamental. Although, the delimitation of its competence, to operate as judicial and administrative police, it is questioned, demanding the analysis of its sphere of action. Thus, in order to proceed with this reflection, it is presented the ostensive environmental police of Santa Catarina, its role as the executive agency of State Environmental Policy, and its role in the preservation of environmental public order.

Keywords: Public Order. Ostensive Police. Preservation of Public Order. National Environmental System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Atuação da Polícia Ostensiva.....	57
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Dados gerais comparativos BPMA – 2001/2012.....	139
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI.....	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU.....	Advocacia Geral da União
BPMA	Batalhão de Polícia Militar Ambiental
CE.....	Constituição Estadual
CE/SC.....	Constituição do Estado de Santa Catarina
CI.....	Constituição Política do Império do Brasil
CF.....	Constituição Federal
CMMAD.....	Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA ...	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA .	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DOU	Diário Oficial da União
EDA	Estado de Direito Ambiental
FATMA.....	Fundação Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IGPM.....	Inspetoria Geral das Polícias Militares
LCA.....	Lei de Crimes Ambientais
MMA.....	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
PJ.....	Poder Judiciário
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
REsp.....	Recurso Especial
SEMA.....	Sistema Estadual do Meio Ambiente
SISNAMA...	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF.....	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	23
1.1. OBJETIVOS	26
1.1.1. Objetivo Geral.....	26
1.1.2. Objetivos Específicos.....	26
2. POLÍCIA OSTENSIVA E A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL	29
2.1. BREVE HISTÓRICO DA FORÇA POLICIAL E MILITAR ...	30
2.1.1. O que é a polícia?.....	32
2.2. ORDEM PÚBLICA E ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	38
2.2.1. Ordem pública.....	38
2.2.1.1. Ordem Pública Ambiental	44
2.2.2. Poder de Polícia	48
2.2.2.1. Atributos do Poder de Polícia.....	49
2.2.2.2. Funções do Poder de Polícia	52
2.3. POLÍCIA OSTENSIVA E DE PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.....	55
2.3.1. Atribuição Legal Focada na Competência Constitucional.....	59
2.4. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL	61
3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	67
3.1. A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	67
3.1.1. O desafio do desenvolvimento sustentável	70
3.1.1.1. Desenvolvimento Sustentável	74
3.2. O MEIO AMBIENTE NA CRFB	76
3.2.1. Meio ambiente natural e construído	80
3.2.2. Aspectos norteadores de meio na CRFB	83
3.2.3. Regras constitucionais em matéria ambiental.....	88
3.2.4. A tríplice responsabilidade ambiental	90
3.3. A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	92
3.3.1. O Sistema Nacional do Meio Ambiente	94
3.3.2. A polícia ostensiva e o SISNAMA.....	97
3.4.O FEDERALISMO COOPERATIVO NA LEI COMPLEMENTAR 140/11.....	101

4. A ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO: A ATUAÇÃO DA POLÍCIA OSTENSIVA NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	107
4.1. SOCIEDADE DE RISCO E IRRESPONSABILIDADE ORGANIZADA	107
4.2. PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA E AMBIENTAL...	114
4.3. ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS OSTENSIVAS INTEGRADAS AO SISNAMA NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	117
4.4 DESIDERATO AMBIENTAL CATARINENSE PARA O SÉCULO XXI.....	120
4.4.1. Da Constituição Catarinense ao Código Ambiental	122
4.4.2. O Código Ambiental de Santa Catarina.....	128
4.4.3. O Exercício da Polícia Ostensiva e de preservação da ordem pública ambiental em Santa Catarina	132
5. CONCLUSÃO	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147
GLOSSÁRIO	167

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação pretende investigar o âmbito e as possibilidades de atuação da polícia ostensiva e de preservação da ordem pública ambiental na sociedade de risco, em especial no Estado de Santa Catarina. Como tema da pesquisa, a atuação da polícia ostensiva será tratada à luz da nova dimensão constitucional, inaugurada pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) em 1988, a qual declara o meio ambiente como direito de todos, objeto de especial proteção, e inova ao atribuir à Polícia Militar a exclusividade na atividade de polícia Ostensiva.

Nesse sentido, apresentam-se como elementos primários da pesquisa a identificação da atuação da polícia ostensiva ambiental e a preservação do meio ambiente. Como elementos secundários, mas não menos importantes, serão enfatizados a evolução da questão ambiental no tempo, principalmente a partir das Conferências Mundiais sobre meio ambiente; a contextualização da sociedade de risco; a questão da sustentabilidade dos recursos naturais e os aspectos que contribuíram para a Constitucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Como referencial teórico inicial para o estudo da atividade policial, parte-se dos ensinamentos de Álvaro Lazzarini e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, bem como do uso de manuais para as questões elementares sobre o meio ambiente, para pontuar a sociedade de risco a partir de Ulrich Beck, como base para discorrer sobre a lógica institucionalizada do não controle e o sistema legal que regula os pequenos riscos, mas possibilita a ocorrência de outros que não pode controlar. Tal situação desencadeia a irresponsabilidade organizada e sugere um novo olhar para a atuação de polícia ostensiva.

Assim, a pesquisa será desenvolvida a partir do seguinte problema: o que contempla a atuação da polícia ostensiva e qual é sua competência para atuar integrada, ou não, ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), em especial em Santa Catarina?

Nesse contexto, a pesquisa visa demonstrar o que é ordem pública e o tratamento destinado à matéria, não se restringindo à atuação estatal apenas no campo da segurança pública, o que induz a necessidade de análise das funções de polícia para entender a atuação da polícia ostensiva. Desta maneira, deve-se ter em mente que, em matéria ambiental, os órgãos que integram o SISNAMA também atuam no campo da ordem pública ambiental.

A partir do reconhecimento de que o meio ambiente é indispensável para a proteção e desenvolvimento da vida humana, o estudo pretende apresentar e legitimar o papel do Estado e de seus órgãos na proteção ambiental, visando uma efetiva tutela e gestão do ambiente para as presentes e futuras gerações.

Como resposta ao problema, levanta-se como hipótese que em Santa Catarina a Polícia Militar Ambiental atua como polícia ostensiva integrada ao SISNAMA, isto porque tem base constitucional, legal, doutrinária e jurisprudencial para sua atuação, tanto de forma preventiva quanto repressiva, na função administrativa ou preparatória de atos judiciais. Esta hipótese será investigada ao longo do trabalho, principalmente a partir da fundamentação do que é polícia ostensiva e da caracterização dos órgãos que integram o SISNAMA, tendo por base a atuação em Santa Catarina.

Por outro lado, a segunda hipótese é a de que a Polícia Militar Ambiental em Santa Catarina não integra o SISNAMA, porém atua no âmbito de polícia ostensiva, ou seja, na ação administrativa preventiva e na repressão imediata das infrações praticadas contra o meio ambiente nos atos preparatórios de polícia judiciária. Esta hipótese é pensada a partir da CRFB que atribuiu às Polícias Militares a atividade de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

O ponto de encontro entre as duas hipóteses é a afirmação de que compete à polícia ostensiva a preservação da ordem pública e a obrigatoriedade de ação para o restabelecimento da ordem no caso de sua quebra. Neste sentido reside a necessidade de afirmar o campo de atuação da polícia ostensiva, pois se não integrar o SISNAMA, estará na dependência de outro órgão, também administrativo, para proceder os atos decorrentes da tutela administrativa ambiental.

Outro ponto de destaque é que leva à necessidade da pesquisa é o questionamento sobre a legalidade dos atos praticados pela polícia ostensiva, o qual se pretende verificar com base doutrinária, legal e jurisprudencial. O fato é que existe no cotidiano da polícia catarinense, e mesmo brasileira, a incompreensão do âmbito de sua atuação ostensiva, seja por desinteresse ou pelo desconhecimento dos assuntos de polícia ostensiva, o que sugere a reflexão sobre o tema.

Cabe destacar que as polícias ostensivas na preservação da ordem pública ambiental atuam nas suas unidades federativas, observando cada qual sua legislação e tendo por base a CRFB. Assim, pretende-se demonstrar como reflexão, por meio do exemplo catarinense, o âmbito de sua atuação.

Dessa forma, delimita-se o campo de estudo na constitucionalização da PNMA e no papel destinado à atuação da polícia ostensiva na preservação da ordem pública ambiental na sociedade de risco a partir da CRFB, particularizando-se sua atuação em Santa Catarina.

Para tal dimensão delineada, a proposta para a pesquisa está estruturada em três momentos. No primeiro (capítulo 2), a polícia ostensiva na preservação da ordem pública ambiental é abordada e definida. Parte-se da evolução histórica da atuação de polícia, sua conceituação, os aspectos destacados de ordem pública na CRFB, com o intuito de apresentar o que é a atividade de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública para o exercício do poder de polícia ambiental.

A partir da contextualização da atuação de polícia em seu aspecto ostensivo, discorre-se sobre a constitucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente (capítulo 3). Realizam-se algumas reflexões sobre os problemas relacionados ao uso dos recursos naturais, à questão da sustentabilidade e ao conteúdo das convenções internacionais de cunho ambiental, os quais proporcionaram o enfrentamento do tema e a participação da polícia ostensiva na proteção ambiental.

Para a consecução deste objetivo, discorre-se em linhas gerais sobre as bases de inclusão do meio ambiente na CRFB, seus conceitos e evolução, a fim de caracterizar a constitucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), delinear o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e apontar a participação da polícia ostensiva no sistema.

Por derradeiro (capítulo 4), pontua-se a sociedade de risco como premissa para a atuação da polícia ostensiva. Abordam-se, assim, os questionamentos sobre a sociedade de risco e a irresponsabilidade organizada, uma vez que a partir da tomada de consciência do risco se exige uma nova postura frente ao tema e o reconhecimento da importância da atuação da polícia ostensiva, visto que esta atua preventivamente. Na sequência, apontam-se bases para sua atuação integrada, ou não, à estrutura do SISNAMA. Em seguida, apresenta-se o desiderato da polícia catarinense, sua história e base legal de atuação.

O método utilizado para a elaboração da dissertação foi o indutivo¹, em razão da natureza da pesquisa, pois se apoia no princípio que o “*atributo de cada uma das partes também pode ser atribuído ao todo*” (MASCARENHAS, 2012, p. 15). Assim, baseia-se na atuação da polícia ostensiva ambiental catarinense para se verificar o papel da polícia ostensiva de preservação da ordem pública, integrada ou não, ao SISNAMA.

Como técnica de pesquisa foi utilizada a bibliográfica, elaborada a partir de publicações de obras nacionais e estrangeiras, artigos especializados, periódicos produtos acadêmicos, entre monografias, dissertações e teses, além da pesquisa eletrônica e a análise direta de documentos oficiais, relevantes ao tema, fornecidos principalmente, pelos órgãos integrantes do Poder Executivo Estadual, entre eles, a Polícia Militar e a Fundação do Meio Ambiente. Para a pesquisa, a Jurisprudência também representou uma fonte relevante para consulta e constatação das decisões como pontos de análise da atuação da polícia ostensiva.

A compreensão dos termos ordem pública, poder de polícia ambiental e polícia ostensiva são relevantes para o estudo da atuação de polícia, e se encontram registrados após as referências, na forma de um pequeno glossário.

Ao longo do trabalho dissertativo espera-se atender aos objetivos propostos, como forma de contribuir para uma ação efetiva da polícia ostensiva na preservação da ordem pública ambiental.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a atuação da polícia ostensiva em Santa Catarina como instrumento para a preservação da ordem pública ambiental na sociedade de risco.

1.1.2 Objetivos Específicos

- (i) Caracterizar a atividade de polícia ostensiva e polícia ostensiva ambiental para a preservação da ordem pública;

¹ De acordo com Mascarenhas (2012, p. 42), “o método indutivo parte do específico para o geral, tirando conclusões abrangentes com base em casos particulares”.

- (ii) Apresentar a constitucionalização da PNMA como base para atuação da polícia ostensiva integrada ao SISNAMA;
- (iii) Evidenciar a sociedade de risco como premissa para a atuação da polícia ostensiva ambiental;
- (iv) Identificar as formas de atuação da polícia ostensiva ambiental de Santa Catarina como instrumento para a preservação da ordem pública.

2. POLÍCIA OSTENSIVA E A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) inaugurou uma nova visão que incluiu o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado como direito de todos, e impôs ao Estado e a toda sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações atuais e futuras.

Para efetivação do poder-dever de cuidado do ambiente coube ao Estado a criação ou mesmo a instrumentalização e adequação dos organismos de defesa ambiental existentes.

Ao atribuir à Polícia Militar a missão de preservar a ordem pública, a Constituinte reservou à força policial um legado, que à época, até pela própria instituição não foi bem compreendido.

Com o passar dos anos, o regime democrático que sucedeu ao regime militar não explorou suficientemente o mandamento constitucional destinado às polícias na proteção do meio ambiente, o que aguarda ainda sua efetivação.

A CRFB apresenta a estrutura destinada à segurança pública no art. 144, e no seu parágrafo 5º estabelece para as polícias militares estaduais a missão de polícia ostensiva de preservação da ordem pública, destinada a atuar de forma preventiva na manutenção da ordem, e de forma repressiva nos casos de sua quebra, atuando para seu pronto restabelecimento.

Com a conformação constitucional da sociedade brasileira, contextualizada num estado democrático de direito, paradoxalmente o imaginário social pautado na recordação do regime militar aponta para o não entendimento da competência e permanência da própria Polícia Militar no seio do Estado Democrático de Direito brasileiro, bem como a incompreensão dos conceitos de ordem pública e segurança pública, o que contribui para perpetuar a situação de repulsa da atuação do organismo policial, sem enfrentar adequadamente a grandeza da missão constitucional a ele reservado.

Soma-se ao pensamento acima o fato da inovação constitucional relacionada ao meio ambiente, caracterizando-o como bem de uso comum do povo, direito difuso, intergeracional, com todos os deveres de cuidado, que impõe a todos e em especial ao Estado uma atuação pró-ativa que permita o seu uso sustentável, fato que *per sí*, exige a compreensão da amplitude constitucional do tema e do papel da polícia ostensiva na proteção ambiental.

Nesse sentido, a partir da visão histórica, apresenta-se em bases iniciais a evolução da Polícia Militar e o seu papel fundamental na preservação da ordem pública ambiental, atendendo ao mandamento constitucional e legal.

2.1 BREVE HISTÓRICO DA FORÇA POLICIAL E MILITAR

Após o descobrimento do Brasil pela nação Portuguesa, ocorreu a organização da Colônia que foi dividida em capitânias hereditárias. Estas foram estruturando em seus limites territoriais as defesas, destinadas a manter a ordem e a segurança nos núcleos e povoados provinciais sob a responsabilidade de cada donatário, *“com poderes assemelhados aos senhores feudais, pois, além do papel de administrador, competia-lhe, também, o papel de legislador e de juiz”* (WOLKMER, 2010, p. 402).

Com a vinda da família real para o Brasil Colônia uma série de serviços e órgãos foi criada para atender aos seus anseios. No Rio de Janeiro foi criada a Intendência Geral de Polícia, considerada a primeira instituição policial brasileira (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 49) encarregada de atribuições administrativas, além de segurança pessoal e coletiva, vigilância, investigação de crimes e captura de criminosos (HOLLOWAY, 1997, p. 46).

Em 1809 nasce a Guarda Real de Polícia, ligada à Intendência Geral de Polícia e organizada militarmente, para fins de segurança, manutenção da ordem e perseguição de criminosos. Com sua extinção, em 1831, surge a Guarda Nacional, um modelo não remunerado com função de defender a Constituição, policiar a cidade, prestar obediência à lei, preservar ou restabelecer a ordem e tranquilidade pública (HOLLOWAY, 1997, p. 60-69).

Diante da falência do modelo não profissional, criou-se o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, uma instituição militarizada, subordinada ao Ministro da Justiça e integrante da estrutura administrativa da província (HOLLOWAY, 1997, p. 66-69). Para Hipólito e Tasca (2012, p. 53) a partir *“desse ato começam a surgir nas províncias instituições policiais profissionais, embriões das atuais polícias militares”*.

Com a transformação do Brasil Colônia em Império, país independente, com grande extensão territorial e longe dos centros regionais, a força pública se tornou militarizada, organizada com base na hierarquia, e disciplinou a representação do poder. Passou, então, a cuidar da ordem pública e regular os costumes em todo o Brasil.

Com o advento da República Velha e a assunção do poder pelos militares, houve a reorganização do território nacional, com a passagem do regime imperial para o republicano e a busca pela integração nacional. Nesse contexto, as polícias continuaram sendo chamadas de força pública, desempenhando papel regulador na sociedade, cumprindo os mandamentos dos vários governos locais, como verdadeiros exércitos estaduais em uma estrutura militarizada (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 34).

Em 1934, pela primeira vez o termo “*polícia militar*”, reserva do Exército, surgiu na Constituição como instituição organizada pelo Estado, mantenedora da ordem e segurança nacional (art. 167, CF/34). Em muitos Estados seus integrantes ocupavam lugar de prestígio, responsáveis pela manutenção da paz e segurança.

Com receio de um novo levante institucional das polícias, que participaram contra o Governo Federal na Revolução Constitucionalista de 1932, na reforma constitucional de 1937 passa a União legislar privativamente sobre a “*organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como força reserva do Exército*” (art. 16, XXVI, CF/34).

Assim, a subordinação das forças públicas ao Exército se manteve como reserva na reforma Constitucional de 1937 e como força auxiliar com a atribuição de manter a ordem interna na Constituição de 1946 (art. 183, CF/46).

A falta de autonomia e a subordinação ao órgão federal gerou descontentamento, além do que, por estar mais próxima dos governos locais a questão política estava sempre presente na composição e no dia a dia das forças públicas.

Com a assunção do poder pelos militares em 1964 e o advento constitucional de 1967, a Polícia Militar manteve a mesma denominação como ainda hoje é conhecida e continuou subordinada ao Exército como força auxiliar e reserva, com a atribuição de “*manutenção da ordem e da segurança interna*” (art. 13, § 4º, CF/67).

A partir do mandamento constitucional o Decreto-Lei n. 317/67 padronizou a atuação das polícias e às atribuiu o policiamento ostensivo (art. 2º, a), sob o comando de “*oficial superior combatente, do serviço ativo do Exército*” (art. 5º), e a fiscalização direta do Ministério da Guerra através da Inspeção Geral das Polícias Militares – IGPM (art. 12).

Com a revogação em 1969 do Decreto-Lei n. 317/67 pelo Decreto-Lei n. 667/69 ocorreu nova reorganização das Polícias Militares, com a atribuição da exclusividade do policiamento ostensivo

(art. 3º, a). Entretanto, o decreto manteve o comando das corporações pelos oficiais do Exército (art. 6º), situação esta que perdurou até 1983 com a edição do Decreto-Lei n. 2010/83, quando as Polícias Militares passaram a ser comandadas por oficiais de seus próprios quadros.

Durante o regime militar recebeu a “*fama*” das atrocidades por ele cometidas, muito embora, na maioria dos casos, apenas configurar como coadjuvante das ações estatais praticadas pelo Exército.

Com a atual ordem constitucional promulgada em 1988, a CRFB inova ao destacar a segurança pública e apresentar, no art. 144, a organização do sistema policial brasileiro, atribuindo à Polícia Militar “*a ampla e complexa atividade de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública*”.

Um novo período de democratização se instalou no país, o papel da Polícia Militar ganhou relevância com a ampliação de sua missão constitucional enquanto polícia ostensiva (art. 144, § 5º, CRFB/88), o que requer, ainda hoje, de uma nova visão para sua forma de atuar, como também o entendimento e aceitação de seu papel preventivo por parte da população em geral.

Segundo Hipólito (2005, p. 36) “*é impressionante o desconhecimento da sociedade, dos juristas e dos próprios policiais militares acerca de sua missão constitucional, que é a polícia ostensiva e a preservação da ordem*”.

Em linhas gerais, apresenta-se uma nova configuração que carece uma releitura, aceitação e o entendimento de sua missão constitucional, vencendo o estigma de uma polícia repressiva e ditatorial, para uma polícia ostensiva com atuação preventiva e defensora da democracia.

Realizadas as breves considerações, pontua-se a seguir o que vem a ser polícia.

2.1.1 O que é a polícia?

Sousa (2009, p. 12) destaca que ao longo dos tempos se estuda os elementos caracterizadores da polícia com o objetivo de melhor identificá-la. Assim, as referências mais frequentes são:

- (i) polícia como reguladora da cidade (boa ordem na coletividade);
- (ii) polícia como um poder de limitação da ação individual (assegurar a convivência pacífica);

- (iii) polícia como poder público, exercido no domínio da administração, para a prevenção de perigos para a ordem e segurança públicas.

Dentre os elementos caracterizadores, destaca-se a necessidade de proporcionar segurança e esta é uma necessidade coletiva que deve ser suprida pelos órgãos da administração pública, através de seus serviços de polícia.

É uma atividade essencial num Estado democrático, realizado por instituições públicas com o objetivo de garantir a efetividade dos direitos civis, políticos e sociais, constituindo-se em fator de progresso e liberdade (OLIVEIRA, 2006, p. 54-55).

Ao buscar a gênese da palavra polícia, Sousa (2009, p. 1) informa que é originária do latim *politia* no “*sentido de organização política e de governo*” com significado idêntico ao termo grego *politéia*, que apresenta em sentido individual a “*qualidade e direito do cidadão*”, e em sentido coletivo as medidas e formas de governo, funções do Estado, regime político e cooperação dos órgãos de estado.

Em geral significava “*ciência dos fins e deveres do Estado, governo dos cidadãos por si próprios, governo republicano, tanto oligárquico como democrático, Constituição democrática*” (SOUSA, 2009, p. 1).

A nova acepção de polícia enquanto força policial “*se dá com a formação dos Estados modernos e as lutas de classes, isto por volta do século XVIII e XIX*” (HOLLOWAY, 1997, p. 47) principalmente na Europa, notadamente Portugal, França e outros países, com o significado de “*força de segurança que assegura a ordem pública*” (SOUSA, 2009, p. 1), o que persiste até os dias atuais.

Assim sendo, a partir da ideia dos elementos caracterizadores em que a polícia é responsável pela boa ordem na coletividade, para o exercício de convivência pacífica, cabe ao Estado proporcionar a segurança prevenindo perigos e assegurando a ordem, regulando condutas e atividades, tanto as públicas quanto as privadas.

Assim, para regular a paz social para o desenvolvimento de uma vida harmônica em coletividade, tem-se a necessária atuação do Estado em seu aspecto protetivo, ou seja, através da polícia, que para Sousa (2009, p. 14):

[...] consiste na ação, essencialmente preventiva, da Administração Pública de proteção da comunidade contra os perigos que a

ameaçam, se necessário através do recurso à coacção, tendo em vista a ordem e a segurança públicas.

Do conceito acima é possível afirmar que a atuação de polícia tem como carácter essencial a prevenção, deve ser proporcionada pelo aparato estatal para proteger a coletividade de perigos atuais e futuros, tendo como foco a ordem e segurança pública², a qual “*é antes de tudo uma condição ou sensação de sentir-se protegido ou livre de riscos*” (RODRIGUES, 2009, p. 35).

Em análise singela, pode-se caracterizar polícia como um poder-dever do Estado em prevenir ou reprimir condutas contrárias à ordem e é exercida através do policiamento. Dessa forma,

É importante distinguir as idéias de “polícia” e “policiamento”. “Polícia” se refere a um certo tipo de instituição social, enquanto “policiamento” implica um conjunto de processos com funções sociais específicas. Nem toda a sociedade tem “polícia”, e as organizações policiais e o pessoal da polícia podem assumir uma variedade de formas intercambiáveis. Já o “policiamento” é, com certeza, uma necessidade em qualquer ordem social, e pode ser levado a efeito por inúmeros processos e feições institucionais diferentes. [...] (REINER, 2004, p.20)

Ou seja, a “*polícia*” se materializa por meio do policiamento e este é a tônica da atividade preventiva de polícia que se desenvolve em seus amplos aspectos: sanitários, urbanísticos, ambientais, criminais, entre outros.

Para Reiner (2004, p. 242-243), no debate público sobre

² No seu mais amplo aspecto, todas as Constituições do Brasil, fundamentam e preservam expressamente o direito à segurança: CI de 1824 (art.179), CF de 1891 (art.72), CF de 1934 (art.113), CF de 1937 (art.122), CF de 1946 (art.141), CF de 1967 (art.150) com a Reforma de 1969 (art.153) e CF de 1988 (art.5º, caput). De acordo com Rodrigues (2009, p. 35) “*obviamente não se pode confundir o direito fundamental à segurança individual com a segurança coletiva ou pública, pois o primeiro, eventualmente, pode vir a ser restringido em prol da concretização do segundo*”, ou seja, a segurança pública visa o coletivo.

“*policimento*” existem duas suposições enganosas e relacionadas entre si na relação entre lei e ordem e as liberdades civis:

Ambos enfatizam a aplicação da lei como sendo a principal função da polícia e adotam o modelo racional de intimidação da criminologia clássica, embora isso ocorra em estágios diferentes da argumentação. [...] Nenhum deles considerou ou explicou adequadamente a questão fundamental, “Para que servem os poderes da polícia?”, um assunto que deveria ser tratado antes de se decidir quais os poderes são necessários e como eles podem ser regulamentados.

Se tal assunto fosse levantado, eles diriam, nos dois campos, que a polícia está preocupada principalmente com a prevenção e a solução de crimes. [...] (REINER, 2004, p. 242-243).

A resposta ao questionamento é que vai apontar qual a atividade deve ser enfatizada pelo policiamento, se preventiva ou repressiva, pois deverá representar o que a coletividade deseja que a polícia realize, ou seja, o que deve ser protegido.

A prevenção se reveste de uma das principais atividades da polícia, senão a mais primordial, e em geral o que se verifica é uma atuação focada na repressão:

[...] As evidências históricas e sociológicas deveriam ter esclarecido que o combate ao crime nunca foi, não é e não pode ser a atividade principal da polícia, embora isso faça parte da cultura policial e da mitologia exposta pela mídia e, em anos recentes da política do governo. O mandato principal do policiamento, historicamente e em termos de demandas concretas colocadas à polícia, é o de manutenção da ordem, que é mais difuso. [...] (REINER, 2004, p. 243)

Assim, carece por parte da coletividade em geral conhecer o que é policiamento e qual a real utilidade da atividade de polícia no cotidiano, fato ainda pouco pesquisado e difundido nos meios acadêmicos.

Bayley (2002, p. 15-27) ao estudar os padrões de policiamento, aduz que existe desconhecimento tanto dos historiadores quanto dos cientistas sociais sobre a existência e importância da polícia³. Relata, assim, que “o *pouco interesse pela polícia nos meios acadêmicos é, de fato, curioso*”, visto que apenas os próprios policiais, até há pouco tempo é que se interessavam pelo assunto. Informa ainda, que há quatro motivos pelo desinteresse acadêmico sobre o tema:

- (i) a polícia raramente desempenha papel de destaque em eventos históricos;
- (ii) fazer policiamento não é uma atividade de alto prestígio;
- (iii) coerção e controle são necessários na sociedade mas não são agradáveis; e
- (iv) o problema prático, pois o material em geral não é coletado, catalogado e disponibilizado em bibliotecas.

Mas, acredita-se que o quadro está mudando. Se ainda hoje impera o “*estigma*” de uma polícia repressiva, a mudança no imaginário popular pode levar algum tempo para acontecer, pois, infelizmente, nossa sociedade não a vê preventiva, protetora, e associa sua ação ao aspecto repressivo, o que requer uma simples diferenciação:

Com base no *fim preventivo* ou *repressivo* da ação desenvolvida, a polícia pode ser preventiva ou repressiva. Esta é, aliás, uma distinção fundamental em direito policial, que não se confunde com a distinção entre polícia administrativa e polícia criminal.

A **polícia preventiva** tem por objeto a prevenção de perigos para a ordem e segurança públicas. [...]

A **polícia repressiva** caracteriza-se por agir em situações em que o perigo já se concretizou em dano, sendo agora necessário limitar os efeitos danosos ou impedir a sua ampliação ou propagação. [...] (SOUSA, 2009, p. 8-9)

³ Para Bayley (2002, p. 20) o conceito de polícia se caracteriza por apresentar três núcleos essenciais: autorização coletiva, força física e uso interno. De acordo com ele o uso da força física é competência exclusiva da polícia, que a exerce por autorização de determinada coletividade.

Os conceitos acima delineiam a atuação preventiva, nas situações em que existe o perigo de quebra da ordem, ou de forma repressiva, nos efeitos e consequências para cessar ou minimizar o dano causado, o que impõe à polícia agir em defesa da ordem.

Contudo, ainda não foi internalizado pela coletividade qual o papel da polícia e sua atividade de policiamento preventivo, *quicá*, a atuação da polícia na preservação da ordem pública em todos os seus aspectos, incluindo o ambiental.

Para melhor caracterização da atuação de polícia e sua definição é necessário apresentar a diferença entre seu caráter geral e caráter especial, para o que Sousa (2009, p. 10) informa que:

Com base no caráter genérico ou específico das suas funções, as polícias podem ser gerais ou especiais. A polícia geral, que se pode exercer a nível nacional, regional ou local, ocupa-se, em termos genéricos, da prevenção de perigos para a ordem e a segurança públicas; diferentemente, as polícias especiais, que também se podem exercer a nível nacional, regional ou local, desenvolvem a sua atividade em áreas específicas, expressamente previstas na lei.

Em geral, independentemente da esfera da atuação, tem-se a possibilidade de criação de órgãos de polícia para atender atividades em áreas especiais, tais como: sanitária, urbanística, alimentos, saúde, meio ambiente, entre outras.

Em síntese, polícia é a instituição pública que desenvolve suas atividades através do policiamento, quer preventivo ou repressivo, de forma geral ou especial, para evitar ou restabelecer a quebra da ordem e da segurança pública.

Nota-se que a atuação de polícia, no caso militar, de caráter específico ambiental, é ampla e complexa e tem natureza especial, pois além de atuar de acordo com as atribuições constitucionais impostas às polícias militares de modo geral (art. 144 da CRFB/88), inclui no seu rol de atribuições a atividade especial de proteção ao meio ambiente.

Realizadas as explanações iniciais, passa-se, a seguir, a discorrer sobre os aspectos de ordem pública e ordem pública ambiental.

2.2 ORDEM PÚBLICA E ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A nova ordem constitucional ao apresentar a estrutura do sistema policial brasileiro, estabelece o exercício da polícia ostensiva às polícias militares, delimitando seu campo de atuação no âmbito da ordem pública.

A ordem pública, um tema ainda pouco explorado no meio acadêmico, traz no imaginário popular uma noção de paz, tranquilidade, de possibilidade de uma vida digna.

Da mesma forma, na seara ambiental, a CRFB elevou o meio ambiente à categoria de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o que impôs ao Poder Público e ao cidadão a corresponsabilidade pela sua defesa e preservação. Fato este que legitima a atuação das polícias militares na preservação da ordem pública ambiental.

Neste sentido, passa-se a discorrer em linhas gerais, o que é ordem pública e qual o papel da polícia ostensiva na preservação da ordem pública ambiental.

2.2.1 Ordem pública

Sousa (2009, p. 25) leciona que o conceito de ordem pública é “*dinâmico, instável e necessitado de concretização, cujo o conteúdo varia com o tempo, com o local e com a matéria em questão*”. Reforça o caráter amplo do tema e a necessidade de entendimento da matéria, pois:

A ordem pública, para além de ter contornos bastante indefinidos, mantém uma relação estreita, ainda que nem sempre clara, com aspectos da legalidade, da legitimidade, da moral, da política, suscitando muitos problemas enquanto base de actuação não só das autoridades de ordenação, como também das forças de *ordem* e segurança pública (SOUSA, 2009, p. 21).

A definição dos contornos é necessária para a correta atuação da polícia ostensiva e para o cumprimento de seu *mister* constitucional. Para Sousa (2009) a “*ordem pública é constituída por normas não*

escritas e de natureza extrajurídica, cuja observância se apresenta indispensável à paz interna de uma comunidade”, nesse sentido a segurança pública engloba as normas escritas ao serem internalizadas no ordenamento jurídico de forma objetiva⁴ para observação e cumprimento de todos.

Manter a ordem pública exige trabalho preventivo e complexo, pois sua manutenção não está regrada, é subjetiva, o que a difere de segurança pública, pois para esta existe previsão legal com regras definidas.

A atuação no caso de ordem pública é preparatória para que a mesma não seja quebrada, por exemplo, uma simples discussão de trânsito pode ser um caso de perturbação da ordem. Porém, se a mesma ultrapassar a normalidade e alguém produzir dano, lesionar, ou matar alguém, ocorre a quebra da ordem. Nesta situação, existem regras e condutas definidas para atuação do Estado no campo da segurança pública e a intervenção da polícia será para o restabelecimento da ordem.

No âmbito de atuação preventiva na área ambiental para evitar a quebra da ordem, cita-se como exemplo o policiamento ostensivo, a participação em audiências públicas, os atos de educação ambiental, entre outros.

O fato é que, de acordo com Rodrigues (2009, p. 47) “*não há no meio especializado e na doutrina em geral, uma definição unívoca de ordem pública*”. Muito embora, de acordo com Servilha (2011, p. 11), sua conceituação e discussão caminharem até o final dos anos 80 do século passado, reproduzem e “*têm base os pensamentos da década de 40/50, particularmente dos administrativistas Louis Rolland*”, com a trilogia: salubridade, segurança e tranquilidade pública e “*Paul Bernard*”, com a ampliação da ordem pública “*estética, moral, econômica e política*”⁵.

⁴ Cf Rodrigues (2009, p. 44-45) entende-se por segurança objetiva o conjunto de medidas concretas para prevenir ou reprimir ações que possam violar bens e direitos das pessoas nos espaços públicos ou privados. Já a segurança subjetiva é a sensação ou percepção pessoal de segurança experimentada pelo cidadão.

⁵ Cf Servilha (2011, p. 7) sobre a conceituação da Ordem Pública um pequeno grupo de doutrinadores se dedicaram e se dedicam a construir uma doutrina sobre o tema, como Álvaro Lazzarini, Caio Tácito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Hely Lopes Meirelles, José Cretella Júnior e Sérgio Ferreira.

Como se percebe, são amplos os aspectos de caracterização de ordem pública. De acordo com Delgado (1985, p. 22), em razão da dificuldade de definição do tema, esta pode ser observada por diversos enfoques:

- (i) como instituto de direito administrativo ao relacionar a atuação do Estado no exercício da polícia administrativa;
- (ii) como o Estado fiscalizador, controlador e regulador da economia;
- (iii) na proteção de lugares públicos, monumentos, paisagens, de valores estéticos valiosos à sociedade;
- (iv) como obrigação do Estado em manutenção da ordem na rua e da ordem moral;
- (v) como Estado responsável em oferecer um mínimo de condições essenciais de vida social conveniente, que contemple a segurança pessoal e dos bens, a salubridade e a tranquilidade em sentido amplo.

Em suma, a definição de ordem pública não se restringe a uma única característica ou a um único enfoque, mesmo a trilogia apresentada por Rolland “*apresenta-se com sensações diferentes: duas subjetivas – a segurança e a tranquilidade; e uma material – a salubridade*” (SERVILHA, 2011, p. 12). Porém, são campos dissociados e podem ser tratados isoladamente. Na prática, verifica-se a atividade de polícia atuando basicamente no campo da tranquilidade e da segurança.

Talvez, isto ocorra, porque no Brasil, já em 1963, a definição inicial de ordem pública, de acordo com De Plácido e Silva não aponta a trilogia, ou seja, é:

a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípua atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada (DE PLÁCIDO e SILVA, 1963).

A conceituação aponta para o mero acatamento de ordens por parte dos cidadãos num Estado em que as autoridades exercem suas missões institucionais.

Para Moreira Neto (1987, p. 43) “*é uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade*”. O que nos remete a um conceito em “*movimento*”, pois sofre alteração de acordo com a evolução social, econômica, política, cultural, tecnológica, entre outras, de cada sociedade em determinado momento histórico, para o que Lazzarini (2003, p. 97) define como um “*conceito jurídico indeterminado, porque varia no tempo e no espaço*”.

Medauar (2006, p. 335) atesta a indeterminação do conceito, apontando que “*seu conteúdo varia com o estágio da vida social*”, e alinha seu conteúdo ao pensamento constitucional no sentido de garantir “*um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada e pacífica*”.

Rodrigues (2009, p. 47) leciona que hodiernamente ordem pública⁶ deve aliar “*a proteção e a garantia da livre fruição dos direitos e liberdades com o respeito pela ordem constitucional democrática*”.

Para Servilha (2011, p. 12), no Brasil, a ideia de ordem pública está “*atrelada à ordem regradada pelo estado constitucional brasileiro*”; e pelas posturas de governo na adoção de suas exigências econômicas e sociais, principalmente quanto às restrições aos direitos fundamentais.

Como se percebe a discussão acerca do tema permanece em aberto, *em movimento*. O fato é que, como ordem pública é o objeto de atenção e trabalho das polícias que devem atuar sob o prisma da legalidade, é necessário ter uma definição normativa atual que ampare a sua atuação.

A definição normativa⁷ há muito foi instituída no art. 2º, XXI, do Regulamento para Atuação das Polícias Militares e Corpos de

⁶ Para Rodrigues (2009, p. 49), a ordem pública não deve ser confundida com ordem política ou social, pois “*Ordem política é a estrutura política do Estado, na forma estabelecida constitucionalmente. Enquanto ordem social é o regime socio-econômico que o sistema político institui e tutela*”.

⁷ Para Moreira Neto (2009, p. 80) o conceito legal de ordem pública é o mínimo estabelecido, pois condiciona a este ao que advém do ordenamento jurídico.

Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto Federal n. 88.777⁸, de 30 setembro de 1983, que assim atesta:

Ordem Pública: conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Assim, como noção norteadora das ações do Estado, a ordem pública visa o exercício do poder de polícia pelo Poder Público, regulando a vida em sociedade, agindo de forma preventiva ou repressiva, para manter ou restabelecer a ordem em caso de sua quebra ou perturbação, com a finalidade de atingir o bem comum.

Destaca-se que, nesse contexto histórico de atuação da polícia, o decreto federal é anterior à CRFB e carece de revisão para que contemple a realidade social no âmbito da nova norma definidora do conceito de ordem pública.

Sobre a abrangência do termo, Hipólito e Tasca (2012, p. 89) afirmam que não há um consenso conceitual em razão do objeto amplo e complexo e da variedade de atuação da polícia na preservação da ordem pública, portanto:

Para alguns a ordem pública é a ausência de desordem, para outros tem um sentido mais lato, envolvendo um conjunto de requisitos pré-jurídicos sem os quais não seria possível assegurar o funcionamento das instituições e o

⁸ São amplos os aspectos que envolvem a noção de ordem pública, e o decreto também define conceitualmente dois núcleos que fundamentam a atuação da Polícia: a) **Manutenção da Ordem Pública**: que é o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública; b) **Perturbação da Ordem**: que abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas.

efectivo cumprimento dos direitos, liberdades e garantias. Para outros autores a ordem pública é encarada em função de exigências da sociedade e as medidas inspiradas pela ordem pública, são destinadas a assegurar a segurança, a tranqüilidade e a salubridade pública. (OLIVEIRA, 2000, p. 21).

Diante desse quadro, amplia-se a discussão sobre o tema e, por conseguinte, o papel da Polícia Militar na promoção da ordem pública em seus elementos básicos de segurança, tranqüilidade e salubridade públicas, para a fruição de uma vida saudável, pacífica e em ordem no convívio social e ambiental.

Sobre os elementos básicos integrantes da “*ordem pública*” que compõe a trilogia inaugurada por Rolland, Lazzarini (1999, p. 284) aponta:

Segurança Pública [...] é o estado antidelitual que resulta da inobservância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva típicas, afastando, assim, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Tranqüilidade pública “do latim *tranquilitas* (calma, bonança, serenidade), exprime o estado de ânimo tranqüilo, sossegado, sem preocupações nem incômodos, que traz as pessoas uma serenidade, ou uma paz de espírito.

Salubridade pública “refere-se ao que é saudável, conforme as condições favoráveis a vida, certo que “referindo-se às condições sanitárias de ordem pública, ou coletiva, a expressão salubridade pública designa também o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias as condições de vida de seus habitantes.

Como se verifica, a atuação de polícia no campo da ordem pública é abrangente e na sua prática deve contemplar todos os seus campos de ação.

Com a evolução das instituições e da própria sociedade é necessário rever o conjunto normativo sob o prisma constitucional. Os novos tempos exigem o enfrentamento do tema e uma nova postura de atuação da polícia para os novos enfoques que passam a ser seu objeto de atenção, pois vão para além da trilogia tradicional e requerem uma nova forma de agir.

Nesse sentido, as relações em sociedade e sua regulação pelo Poder Público devem estar pautadas em uma convivência pacífica, que possibilite uma vida digna e contemple questões fundamentais. No lecionar de Medauar (2006, p. 335) “*além dos aspectos clássicos de segurança dos bens e das pessoas, da salubridade e da tranquilidade*”, o conceito de ordem pública deve abranger também, entre outros, “*aspectos econômicos, ambientais e até estéticos*”.

De fato, é um conceito em constante transformação e como tal, deve ser compreendido, internalizado e posto em prática para a proteção e incolumidade das pessoas e seu patrimônio, do meio ambiente e demais aspectos necessários ao desenvolvimento de uma vida plena em sociedade.

Dessa forma, a partir da Declaração de Estocolmo, a questão da ordem pública passa a ter um âmbito a mais de cuidado: o ambiental.

2.2.1.1 Ordem Pública Ambiental

A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Declaração de Estocolmo (1972), institui em seu preâmbulo a “*necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente*”, e foi tomada, segundo Servilha (2011, p. 13), “*como marco ambiental para a nova ordem pública, a ambiental*”.

O fato é que incluiu na agenda mundial a preocupação com as questões ambientais, tais como o controle da poluição e a necessidade de melhoria da qualidade ambiental e de vida para as gerações atuais e vindouras.

Entre outras afirmações, a Declaração proclama que “*a proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento*

econômico do mundo inteiro”, e apresenta a questão como desejo dos povos e “*um dever de todos os governos*” (ONU, 1972).

Entre seus princípios, ressalta-se que o de número quatro declara que o “*homem tem a responsabilidade de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna e seu habitat* (ONU, 1972)”, e o de número oito reforça que é indispensável o desenvolvimento econômico e social “*para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida* (ONU, 1972)”.

De prático, como se percebe, inscreve e fundamenta na ordem mundial questões de ordem pública relacionadas à salubridade e segurança ambiental, inclusive para o Brasil.

A ampliação do conceito de ordem pública no Brasil, abrangendo a ordem pública ambiental, também foi possível em razão de questões originadas nas décadas de 60 e 70 do século passado, e de acordo com Servilha (2011, p. 13), as necessidades sociais cederam espaço ao desenvolvimento econômico e “*as leis urbanas básicas não eram iguais para todos, o que, na ação social, colocou em cheque os Planos Diretores*”. As cidades cresceram desordenadas e o “*padrão de ilegalidade*” trouxe consigo a questão da *insalubridade pública* e o comprometimento da salubridade ambiental em seus territórios, pelo abandono e pela ausência do Estado provedor.

Assim, Servilha (2011, p. 14) leciona que a construção do conceito de ordem pública recebeu influência dos novos movimentos sociais, do nascimento da consciência do *direito coletivo*, e do meio ambiente enquanto direito difuso, bem como:

- (i) dos resultados dos debates políticos dos fóruns internacionais, das comissões, das ações de movimentos sociais e dos novos instrumentos legais ambientais, como o alerta dos cientistas para problemas urgentes e complexos ligados à sobrevivência da espécie humana, como o aquecimento da superfície terrestre (efeito estufa), ameaças à camada atmosférica de ozônio, dentre outros;
- (ii) o conceito e a questão da sustentabilidade, bases para o processo de desenvolvimento sustentável;
- (iii) os sistemas políticos que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões e por processos mais democráticos;
- (iv) o papel da ciência e da tecnologia na questão ambiental;

- (v) o *status* penal, através da Lei Federal n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que torna a questão ambiental uma questão policial.
- (vi) os instrumentos legais de preservação e/ou conservação;
- (vii) o Estatuto das Cidades, que se materializou através da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e outras providências;

Esses pontos de afirmação apresentados por Servilha apontam para o reconhecimento da escassez dos recursos naturais e da proteção que deve ser dispensada ao ambiente, o que exige uma nova forma de agir e pensar a ordem pública no seu mais amplo aspecto, o ambiental.

De modo geral, o uso do meio ambiente deve ser regrado, sustentável e possibilitar a todos uma vida com qualidade ambiental.

Antunes (2012 p. 170) centra a questão no uso do meio ambiente e leciona que o conceito de ordem pública em matéria ambiental “*é o respeito pelos empreendedores aos parâmetros estabelecidos pela norma ambiental*”. Portanto, o respeito pela ordem pública ambiental necessita de, no mínimo dois requisitos: “*(i) adequação da atividade aos parâmetros normativamente fixados e (ii) inexistência de danos a terceiros e ao meio ambiente*”.

A noção acima remete o conceito de ordem pública ambiental ao campo da segurança pública, ao exigir o simples cumprimento das normas de uso dos recursos ambientais e a possibilidade de reparação de danos ao ambiente.

A preservação da ordem pública ambiental ultrapassa o campo da segurança pública. Deve incluir sua preservação e contemplar os deveres de cuidado com o ambiente, tais como: uso racional da água, o destino adequado dos resíduos sólidos, a ocupação ordenada do espaço territorial e as demais condutas preventivas e norteadoras de posturas sustentáveis, em face da exigência constitucional do princípio da equidade intergeracional.

Este princípio norteia que o ambiente deve ser preservado para as gerações presentes e futuras, tratando-se assim de uma obrigação dupla, positiva e negativa, de preservar os recursos ambientais e de se abster de atividades degradadoras do meio ambiente (LEITE; CAETANO, 2012, p. 369). Assim, “*A perspectiva temporal desse princípio liga passado, presente e futuro, de forma a propiciar uma solidariedade ambiental entre gerações*” (LEITE; CAETANO, 2012, p. 371).

Dessa forma, a dupla obrigação impõe a todos, inclusive ao Estado, a necessidade de preservar a ordem pública ambiental, que deve ser contemplada de forma ampla e irrestrita no campo da segurança, tranquilidade e salubridade públicas, bem como possibilitar uma vida digna a toda pessoa humana.

Contribui ainda para fundamentar e fomentar a discussão dos aspectos relevantes de ordem pública, acima citados, as recomendações advindas da *Avaliação Ecossistêmica do Milênio - AEM*⁹ (ONU, 2005a), programa instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) e que teve por finalidade a análise dos “*benefícios que os ecossistemas fornecem aos seres humanos e como as mudanças nesses serviços têm afetado e poderiam afetar o bem-estar humano em décadas futuras*”.

A mensagem-chave da junta organizadora da avaliação ecossistêmica do milênio, intitulada “*Vivendo Além dos Nossos Meios: O Capital Natural e o Bem-Estar Humano*”, integrante do documento “*Nós, os Povos – O Papel das Nações Unidas no Século XXI*”, aponta núcleos alinhados à questão da ordem pública ambiental ao declarar que “*Todos, no mundo, dependem da natureza e dos serviços providos pelos ecossistemas para terem condições a uma vida decente, saudável e segura*” (ONU, 2005b).

Como se observa, a avaliação alerta para a dependência do homem ao meio ambiente e a necessidade de protegê-lo, o que inclui decisivamente as ações humanas no centro das preocupações e reforça a necessidade de intervenção estatal para que seja possível a todos uma vida decente, saudável e segura.

São pontos relevantes, mas ainda pouco discutidos no Brasil, apesar da própria CRFB, desde 1988, ser o ponto de partida dos debates no âmbito do ordenamento jurídico interno ao instituir um caráter de uso e de proteção do meio ambiente (art. 225, CRFB/88).

⁹ AEM - é um programa de trabalho internacional desenvolvido para atender às necessidades de informações científicas dos tomadores de decisões e do público sobre os impactos que as mudanças nos ecossistemas causam ao bem-estar humano e as opções de respostas a essas mudanças, Lançada pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em junho de 2001 e finalizada em março de 2005, a AEM fornecerá informações científicas à Convenção sobre Diversidade Biológica, Convenção sobre Combate à Desertificação, Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas e à Convenção sobre Espécies Migratórias, assim como a múltiplos usuários no setor privado e na sociedade civil (ONU, 2005a).

Nesse sentido, as condutas humanas lesivas ao ambiente devem ser analisadas pelo Poder Público através do exercício do seu poder de polícia, pelo que a seguir, passa-se a discorrer.

2.2.2 Poder de Polícia

A necessidade de proporcionar a todos um ambiente de paz, segurança, tranquilidade e salubridade, impõe ao Estado o dever de regular a vida em sociedade. Para tal desígnio, utiliza-se do seu poder de polícia.

A definição legal de poder de polícia, no Brasil, decorre do art. 78 do Código Tributário Nacional¹⁰. Do texto normativo depreende-se que o poder de polícia é atividade da administração pública que impõe limites aos particulares, dentro do interesse público e no exercício regular realizado por órgão competente, nos limites impostos pela lei.

Na doutrina pátria, Meirelles (2012, p. 137) fundamenta 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*”.

Neste sentido, Di Pietro (2012, p. 121) informa que o poder de polícia confronta de um lado o exercício dos direitos pelo cidadão e do outro, a administração pública e seu dever de regular os direitos do cidadão tendo em vista o bem-estar da coletividade.

A concepção moderna¹¹ de poder de polícia, adotada no direito brasileiro, abrange a “*atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público*” (DI PIETRO, 2012, p. 123).

¹⁰ Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL, 1966).

¹¹ No conceito clássico, voltado ao Estado Liberal do século XVIII, o poder de polícia era a atividade estatal limitando exercício de direitos tendo em vista a segurança (DI PIETRO, 2012, p. 122).

Em geral, o exercício do poder de polícia, segundo Mello (2004, p. 718) pode ser compreendido em dois sentidos: um estrito, que se refere às intervenções, gerais e abstratas, tais como regulamentos, ou concretas e específicas, destinadas a “*prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais*”; e um outro amplo, sendo “*a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos*”.

Carvalho Filho (2012, p.74) afirma que o poder de polícia em sentido estrito “*consiste no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade*” e em seu sentido amplo “*qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais*”.

A extensão do poder de polícia na atualidade, segundo Meirelles (2012, p. 140), “*é muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, à preservação da saúde pública, o controle de publicações, a segurança das construções e dos transportes até a segurança nacional em particular*”.

Nesse prisma, e para o exercício do poder de polícia do Estado, devem ser observados seus atributos, limites e funções para definir qual a atribuição de cada órgão de Estado na tarefa de preservar a ordem pública em seus amplos aspectos.

2.2.2.1 Atributos do Poder de Polícia

Os atributos ou características do poder de polícia delinham e legitimam a ação do Estado quando é necessário intervir na regulamentação da vida dos particulares em prol da defesa dos interesses da coletividade, sendo eles: a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade¹² (MEIRELLES, 2012, p. 142-145).

A discricionariedade [...] traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular, e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais e a autoridade se mantenha na faixa de opção que

¹² No mesmo sentido lecionam, entre outros, Di Pietro (2012), Silva (2004), Santos (2011), Machado (2012).

lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima (MEIRELLES, 2012, p. 142).

Para o autor, ao ter como atributo do poder de polícia a discricionariedade, a Administração não pode ser arbitrária, pois este atributo trata da liberdade de agir dentro dos limites estabelecidos pela lei. Do contrário, o ato será arbitrário, ou seja, ilegítimo e inválido, portanto, nulo (MEIRELLES, 2012, p. 143).

Valla (2004, p. 4), ao abordar a doutrina e emprego da Polícia Militar, aduz sintetizando que a discricionariedade é caracterizada pela “*livre escolha da administração, em determinar a oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como, de aplicar as sanções e empregar os meios para atingir os objetivos desejados*”.

A Auto-executoriedade, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário [...]. Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias a contenção da atividade anti-social que ela visa obstar. Nem seria possível condicionar os atos de polícia a aprovação prévia de qualquer outro órgão ou Poder estranho à Administração. [...]. O que o princípio da auto-executoriedade autoriza é a prática do ato de polícia administrativa pela própria Administração, independente de mandato judicial (MEIRELLES, 2012, p. 143)

Silva (2004, p. 611) discorre que “*não se pode confundir auto-executoriedade das sanções de polícia com punição sumária e sem defesa*”, muito embora possa existir a possibilidade, por exemplo, de interdição de atividade em casos de urgência, em razão da possibilidade de “*risco à segurança ou à saúde pública*”, desde que expressamente autorizado em lei.

Este atributo faculta à Administração agir e executar suas ações sem a necessidade de recorrer ao Judiciário. Para Valla (2004, p. 4) é a faculdade que a polícia tem de realizar seus atos e executar suas decisões.

Por fim, a coercibilidade para Di Pietro (2012, p. 127) é “*indissociável da auto-executoriedade. O ato de polícia é autoexecutório porque é dotado de força coercitiva*”. Assim,

A coercibilidade, isto é, a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, constitui também atributo do poder de polícia. Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial. É a própria Administração que determina e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou a aplicação de penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia (MEIRELLES, 2012, p. 144).

Muito embora o ato de polícia ser um ato imperativo e admitir o emprego de força pública para seu cumprimento, no caso de resistência, não legaliza ou autoriza qualquer ato violento que venha a ser praticado, na sua execução, pelo Estado e seus agentes (VALLA, 2004).

Os atributos do poder de polícia devem observar as limitações que lhe são impostas pela lei, seus limites “*são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República (art. 5º)*” (MEIRELLES, 2012, p. 141).

Assim, o poder de polícia deve ser exercido pelo Estado observando o interesse social, nos limites constitucionais dos direitos individuais, promovendo um estado de *normalidade* por meio de suas funções de polícia administrativa e judicial, condições de segurança, tranquilidade e salubridade públicas para uma vida digna em sociedade.

2.2.2.2 Funções do Poder de Polícia

Como visto, a razão do poder de polícia é o interesse social e seu fundamento é a supremacia geral do Estado em intervir e regular a vida de pessoas, bens e atividades.

Para Silva (2004, p. 610) a supremacia estatal decorre da Constituição e das normas de ordem pública, que impõem restrições e limites aos direitos individuais frente à coletividade. Cabe ao Poder Público a função de atuar administrativa e judicialmente por intermédio de seu poder de polícia.

Na prática, o poder de polícia é exercido através das funções de polícia para atingir os ideais de ordem pública. Não se restringe somente à tranquilidade, salubridade e segurança públicas, mas aos amplos aspectos que envolvem a conceituação de ordem pública que perpassam a trilogia tradicional.

No Brasil, em relação ao conteúdo constitucional referente à ordem pública (art. 144, CRFB), os autores¹³ geralmente destacam a competência e atuação estatal restrita ao campo da segurança pública¹⁴ na prevenção e repressão à prática de crimes.

As competências federativas em matéria de segurança pública estão fixadas no art. 144 da CRFB¹⁵, que assinala os órgãos que são vinculados à União ou aos Estados-Membros, levando-se em conta a predominância do bem tutelado.

Para Silva (2012, p. 779), “*segurança pública é a manutenção da ordem pública interna*”, sendo esta “*uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que possa supostamente produzir, a curto prazo, a prática de crime.*”

Extraí-se do ensinamento de Silva que a segurança pública consiste na preservação ou restabelecimento da ordem, para uma

¹³ Dentre eles, Silva (2012), Moraes (2012), Meirelles (2012), Di Pietro (2012), Lenza (2012), entre outros.

¹⁴ De acordo Mirabete (1991, p. 73), a segurança pública está contida no âmbito da ordem pública e é um “*estado antidelitual, resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação das liberdades individuais*”. Note-se que a questão apresentada suscita um debate para além da questão penal, que é o que se propõe neste estudo.

¹⁵ No tocante as polícias estaduais têm-se: a) Art. 144, §4º: “*às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares*”. E, b) Art. 144, §5º: “*às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública*”.

convivência social pacífica e sem violência. Remete à necessária ação policial preventiva do Estado e se traduz em “*uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas*” (SILVA, 2012, p. 780).

As ações policiais, preventivas ou repressivas, no âmbito da segurança pública, devem ser realizadas dentro do estrito mandamento constitucional e legal, por meio da atividade policial administrativa ou judiciária.

No entender de Araújo e Nunes Junior (2012, p. 473), as atividades podem ser conceituadas da seguinte forma:

a) a polícia administrativa, também denominada polícia ostensiva, cuja finalidade consiste na prevenção do crime, é dizer, evitar que ele venha a ocorrer; b) a polícia judiciária, também conhecida como polícia de investigação, cuja missão consiste na repressão do crime, isto é, uma vez ocorrido, deflagra o procedimento administrativo (inquérito policial) voltado para a busca da certeza material de existência do crime, bem assim de quem seja seu autor.

Dos conceitos apresentados, para fins do exercício do poder de polícia, é possível verificar que a atuação preventiva cabe à polícia administrativa ou ostensiva, e atuação repressiva à polícia judiciária.

Di Pietro (2012, p. 124) reforça tal pensamento ao caracterizar as áreas de incidência do poder de polícia do Estado em sua atuação, administrativa e judiciária, informando que sua diferença se estabelece no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da judiciária. “*A primeira se rege pelo direito administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades; a segunda, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas*”.

Estabelece ainda, como diferença, que o exercício da polícia judiciária é privativo das “*corporações especializadas (polícia civil e militar)*”, ao passo que o exercício da polícia administrativa é comum aos “*diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister*” (Di Pietro, 2012, p. 124).

Assim, é possível afirmar que a função de polícia administrativa tem caráter preventivo e deve ser exercido pelos órgãos da Administração Pública que detenham competência para atuar nas

diversas áreas, tais como, a educação, saúde, vigilância sanitária, fazenda, previdência social, etc.

Lenza (2012, p. 936) também fundamenta que é possível distinguir a polícia administrativa *lato sensu* e a *polícia de segurança*, sendo esta dividida em polícia administrativa, ostensiva ou preventiva, exercida no âmbito dos estados pelas Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares; e a polícia judiciária, de investigação, exercida pela Polícia Civil.

Assim sendo, nas linhas do autor, existem as funções de polícia judiciária e a administrativa, a qual é dividida em geral e de segurança.

Já Meirelles (2012, p. 137) distingue as funções de polícia em *administrativa, judiciária e a de manutenção da ordem pública*. Para ele, o exercício da polícia administrativa “*é inerente e se difunde a toda a Administração Pública, enquanto as demais são privativas de determinados órgãos (Polícias Cíveis) ou corporações (Polícias Militares)*”.

Para Chimenti (2010, p. 514) existem duas funções de polícia:

- a) *polícia ostensiva* – conhecida também como polícia administrativa ou preventiva, procura impedir a prática de infrações;
- b) *polícia judiciária* – também conceituada como polícia repressiva, investigatória, atua após a ocorrência do crime, realizando investigações necessárias para a aplicação da sanção aos delinquentes.

Ressalta-se que na classificação acima o autor reduz o alcance da função de polícia ostensiva, que vai para além de atos preventivos, pois atua também na repressão imediata em casos de quebra da ordem e inclusive pratica atos preparatórios de polícia judiciária.

De fato, o que se observa é que existe um consenso entre os autores que as funções de polícia compreendem atos de polícia judiciária e atos de polícia administrativa.

Em que pese às classificações doutrinárias apresentadas, o que necessita ainda ser adequadamente enfrentado é o que compreende os atos de polícia ostensiva e qual a amplitude de sua atuação.

O que se pode afirmar é que a polícia ostensiva é a Polícia Militar e em sua atuação, além dos atos de polícia administrativa e judiciária, realiza atos de contenção imediata nos casos de quebra da ordem pública.

A afirmação consiste no fato de que a CRFB apresentou um novo quadro para as funções de polícia no tocante à ordem pública, atribuindo à Polícia Militar a atividade de polícia ostensiva, tendo como missão especial a preservação da ordem pública.

2.3 POLÍCIA OSTENSIVA E DE PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

A discussão constitucional acerca da abrangência do tema polícia ostensiva e sua atuação na preservação da ordem pública requer apontar os fundamentos que embasam sua ação.

Primeiramente, o termo *polícia ostensiva* foi cunhado na CRFB e aponta para uma nova dimensão da atividade de polícia:

A polícia ostensiva, afirmei, é uma expressão nova, não só no texto constitucional, como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, já aludido, de estabelecer a exclusividade constitucional e, o segundo para marcar a expansão da competência policial dos policiais militares, além do ‘policimento’ ostensivo. Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o policiamento é apenas uma fase da atividade de polícia (MOREIRA NETO, 1991, p. 137).

Dessa forma, ao ser instituída a exclusividade da Polícia Militar como polícia ostensiva, ocorreu a expansão de sua competência. Assim, esta passou a atuar para além do policiamento ostensivo, nos amplos aspectos preventivos e repressivos.

Da mesma maneira, a atuação de polícia ostensiva somente é possível em razão do exercício do seu poder de polícia, e se desenvolve em quatro etapas ou fases, a saber: “*a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia*” (MOREIRA NETO, 1991, p. 137).

É esclarecedora a definição das etapas ou fases de atuação do Estado por meio da polícia ostensiva, ou seja, a militar, apresentada no extrato do Parecer GM-25¹⁶ (2001) em relação às ações de manutenção e preservação da ordem pública, abaixo descrita:

¹⁶ O Parecer n. GM 25 foi publicado no Diário Oficial da União em 18/8/2001, aprovado pelo então Advogado Geral da União e ex-Presidente do

- (i) a **ordem** de polícia é um preceito que nasce da lei, por se tratar de uma reserva legal (art. 5º, II, CRFB), e pode ser enriquecido discricionariamente pela Administração, consoante as circunstâncias;
- (ii) o **consentimento** de polícia é a anuência, vinculada ou discricionária do Estado sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos;
- (iii) a **fiscalização** de polícia é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de policiamento;
- (iv) a **sanção** de polícia é a atuação administrativa auto - executória que se destina à repressão da infração. No caso de infração à ordem pública, a atividade administrativa se esgota no constrangimento pessoal, direto e imediato, na justa medida para restabece-la.

Do texto se observa que a Polícia Militar enquanto polícia ostensiva de preservação da ordem pública deve atuar de forma preventiva, observando as fases para o exercício de seu poder de polícia, atuando, tão somente em último caso de forma repressiva. O que *per se* sugere uma reflexão sobre a sua atuação frente à missão constitucional inaugurada em 1988 pela CRFB.

E, ainda reforça o Parecer GM-25 (2001) que o policiamento ostensivo corresponde à fase de fiscalização, pois na lição de Moreira Neto (1991, p. 137) “*a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia*”.

Supremo Tribunal Federal, Sr. Gilmar Mendes, levado a termo pelo Presidente da República, esclarecendo os aspectos de polícia Ostensiva e de preservação da ordem pública estabelecidos na CRFB. O Parecer versa sobre o emprego emergencial e temporário das Forças Armadas na preservação da ordem pública e foi realizado com base no material referenciado na íntegra de Moreira Neto (MOREIRA NETO, p. 137-148, 1991).

Como se percebe acima, na atividade de polícia ostensiva cabe a fiscalização de polícia, que se traduz na simples realização do policiamento ostensivo.

A polícia ostensiva não pode ter suas ações limitadas às atividades de fiscalização, ou seja, ao policiamento. Segundo Teza (2011, p. 113) “*deve cumprir integralmente seu papel constitucional*”, em razão da alteração de sua missão “*ampliada do simples policiamento ostensivo, no antigo texto constitucional, para a polícia ostensiva, na Constituição Federal de 1988*”.

Este é o “*presente*” constante no art. 144, § 5º da CRFB, que foi recebido em 1988 e que precisa ser internalizado, inclusive pelos integrantes das corporações de polícia ostensiva para o correto cumprimento de suas atribuições.

Dessa forma, é necessário compreender que a atuação de polícia ostensiva é complexa, engloba um conjunto de atos que comportam duas dimensões: a preventiva e a repressiva, e pode ser assim representada:

Figura 1 – Atuação da Polícia Ostensiva.



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Assim, é possível afirmar que a atuação de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública é complexa, porque de acordo com a situação a ser enfrentada, pode contemplar isoladamente ou em ato contínuo, tanto a dimensão preventiva quando realiza atos administrativos relacionados à ordem, ao consentimento e a fiscalização de polícia; quanto a repressiva quando pratica atos preparatórios de polícia judiciária ou de contenção imediata de infrações nos casos de quebra da ordem pública para seu restabelecimento, isto na etapa de sanção de polícia.

Percebe-se que é reforçada a ideia de atuação para além do simples policiamento ostensivo, pois é imposta à polícia ostensiva a realização das medidas preventivas para evitar o *dano* ou o *perigo* para as pessoas, fato que carece de reconhecimento e reforça seu aspecto eminentemente preventivo em todas as suas atividades, incluindo a proteção do meio ambiente.

Em face da sua missão de preservar a ordem pública no exercício da polícia ostensiva, detém a Polícia Militar competência residual das atividades de segurança pública não destinada aos órgãos integrantes do art. 144 da CRFB.

Nesse sentido, Lazzarini (1989, p. 236) enaltece que a ampla competência da Polícia Militar na preservação da ordem pública, abrange também a competência específica de outros órgãos policiais, em caso de suas falências operacionais, e cita como exemplo “*as greves e outras causas que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como um verdadeiro exército da sociedade*”.

Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema da "ordem pública" e, especificamente, da "segurança pública" (Lazzarini, 1989, p. 236).

Dessa forma, os aspectos de atuação da Polícia Militar na preservação da ordem pública evidenciam a complexidade e amplitude de suas atribuições legais, inclusive com o dever de agir em caso de falência, de inoperância e de incapacidade de outros órgãos estatais para atenderem a suas próprias atribuições, devendo estar adequadamente preparada e aparelhada para enfrentar todas as situações.

Observada a dimensão do conteúdo relacionado à polícia ostensiva e a preservação da ordem pública prevista no art. 144 da CRFB, passa-se a verificar sua atuação com base constitucional e normativa.

2.3.1 Atribuição Legal Focada na Competência Constitucional

Dentre as competências privativas da União, estabelecidas pelo artigo 22, inciso XXI, da CRFB, encontra-se a previsão das normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, sendo facultada à União, com base no parágrafo único, delegar sua competência legislativa. *“No entanto, não inseriu a matéria no art. 24, para indicar que os Estados podem legislar também sobre essas matérias, como fez, por exemplo, relativamente à polícia civil”* (SILVA, 2012, p. 503).

Nesse sentido, as regras em relação à organização e subordinação das Polícias Militares devem ser fixadas pela União, ou se for o caso, delegadas por Lei Complementar aos Estados. Isto não afasta a competência suplementar dos Estados (art. 24, §2º, CRFB), quando não regulamentada a matéria pela União.

No caso da polícia ostensiva, já existe regulamentação, uma vez que as normas anteriores à CRFB foram recepcionadas pela nova ordem constitucional, como afirma o parecer AGU/TH/02/2001, anexo ao parecer GM-25 (BRASIL, AGU, 2001):

III – As Polícias Militares, sua competência constitucional atinente à "polícia ostensiva" e à "preservação da ordem pública", e os atos normativos federais que, anteriores a 5 de outubro de 1.988, foram recepcionados pela Carta vigente: o Decreto-lei nº 667, com a redação que lhe conferiu, no ponto, aquele de nº 2 010, de 12 de janeiro de 1 983, o Decreto nº 88 777, de 30 de setembro de 1 983, pelo qual aprovado o *"Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200)"*, e, em seus textos, a competência das Polícias Militares para o "policimento ostensivo", as ações "preventivas" e "repressivas", bem como os conceitos de "ordem pública", "manutenção da ordem pública",

“perturbação da ordem” e “policimento ostensivo”.

Apesar da recepção pela CRFB dos Decretos Federais n. 667/69 e n. 88.777/83, regulamentadores da polícia ostensiva, seus conceitos refletem o pensamento da década de 60 do século passado, carecem de atualização diante da evolução da sociedade e do novo prisma constitucional para a preservação da ordem pública.

As missões básicas das Polícias Militares estão centradas na manutenção e preservação da ordem e se desenvolvem, de acordo com o Decreto Lei n. 88777/83, por meio dos seguintes tipos de policiamento ostensivo:

- (i) ostensivo geral, urbano e rural;
- (ii) de trânsito;
- (iii) florestal e de mananciais;
- (iv) rodoviária e ferroviário, nas estradas estaduais;
- (v) portuário;
- (vi) fluvial e lacustre;
- (vii) de radiopatrulha terrestre e aérea;
- (viii) de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
- (ix) outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares.

As missões básicas são amparadas constitucionalmente para a atuação da polícia ostensiva, sendo facultado aos Estados ampliar o rol das missões em virtude de suas peculiaridades locais, resguardada a competência da União para legislar sobre a matéria.

Em simples observação se verifica que à polícia ostensiva, desde 1983, cabe o policiamento *ostensivo rural, florestal e de mananciais, fluvial e lacustre*, com atuação direta no campo da ordem pública ambiental o que se opera através de seus segmentos especializados de polícia ambiental.

Em virtude da ação de seus segmentos especializados voltados a proteção do meio ambiente, atividade típica de polícia administrativa ostensiva, faz-se necessário apontar o que é poder de polícia ambiental.

2.4 PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

O exercício do poder de polícia ambiental tem fundamento na competência constitucional comum dos entes federados (art. 23, CRFB) para a proteção do meio ambiente e o controle de todas as formas de poluição.

Milaré (2011, p. 1132) atesta que o poder de polícia ambiental exercido pelo Estado é definido como *incumbência* do conteúdo do art. 225 da CRFB, em “*decorrência lógica e direta da competência para o exercício da tutela administrativa do ambiente*”, nos termos do próprio mandamento constitucional.

Machado (2012, p. 385) leciona que o campo de atuação do poder de polícia originariamente era restrito à segurança, moralidade e salubridade, expandindo-se “*atualmente para a defesa da economia e organização social e jurídica ‘em todas as ordens imagináveis’*”.

Dessa forma, todos os atributos e demais características atinentes ao poder de polícia devem ser observados na esfera ambiental em conjunto com a especialidade desta¹⁷. Assim, de acordo com Machado (2012, p. 385):

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

Por meio do poder de polícia ambiental deve o Estado disciplinar o uso do ambiente, tendo em vista o interesse público e as práticas para sua conservação.

De acordo com Milaré (2011, p. 1133) o exercício do poder de polícia ambiental é realizado tanto de forma preventiva, para evitar ou impedir atividades lesivas ao meio ambiente, como também de forma repressiva, quando da constatação de infração às normas e princípios

¹⁷ Neste sentido lecionam Milaré (2011), Sirvinskas (2012), Freitas (2002).

de direito ambiental, o que sugere a realização dos procedimentos na esfera civil, penal e administrativa.

O poder de polícia administrativa, para Milaré (2011, p. 1134), é diferente de outras formas de poder de polícia em razão de sua natureza e seus métodos. “*Não é exercido por policiais profissionais, voltados preferencialmente para a manutenção da ordem pública, mas por profissionais técnicos que se ocupam de aspectos específicos do bem comum*”. Para Milaré (2011, p. 1134) isto ocorre porque a defesa e proteção do ambiente deve observar a “*manutenção da qualidade ambiental*” e o “*equilíbrio ecológico essencial*”, pois o patrimônio em questão é público e do interesse da sociedade.

Nesse sentido, discorda-se de Milaré ao afirmar que o poder de polícia administrativa é inerente aos profissionais técnicos, porque o meio ambiente é fundamentalmente uma questão de ordem pública, portanto pertence ao núcleo de atuação do policial profissional.

Em que pese o contraponto apresentado, o mais importante é a efetiva proteção do meio ambiente. Assim, diante da fragilidade do combalido quadro de funcionários que atuam na fiscalização ambiental, faz-se necessária a atuação da polícia ostensiva por meio de seus policiais profissionais, para que se evite a quebra da ordem pública ambiental.

É esclarecedor o ensinamento de Machado (2012, p. 387), ao destacar que a Lei n. 9.605/98 definiu a competência para o exercício do poder de polícia ambiental, no art. 70, §1º, das autoridades integrantes do SISNAMA¹⁸, bem como da Capitania dos Portos do Ministério da Marinha, quando designados para as atividades de fiscalização, lavratura do auto de infração e instauração do processo administrativo ambiental.

Nesse sentido, no que concerne o exercício do poder de polícia ambiental, lei expressa poderá atribuí-lo não só a Administração direta como à Administração indireta [...]. Continuo, contudo, fiel ao entendimento de que servidores públicos admitidos, sem concurso público de provas e títulos e submetidos à instabilidade na relação

¹⁸ Art. 70, §1º - São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâncias dos Portos, do Ministério da Marinha (BRASIL, 1998).

de emprego não serão pessoas que podem agir com maior eficácia para afrontar as pressões políticas e financeiras (MACHADO, 2012, p. 387).

Isso porque, na prática, o SISNAMA¹⁹ é composto por órgãos públicos federais, estaduais e municipais, e existe uma grande rotatividade de funcionários, efetivos ou não, em razão das características políticas que envolvem o serviço público no Brasil.

O fato acima reforça a ideia de que ao instituir a responsabilidade para o exercício do poder de polícia administrativa, a Lei n. 9.605/98 não excluiu os profissionais da polícia ostensiva, uma vez que participam do SISNAMA, como adiante será tratado.

Lazzarini (1997, p. 165) esclarece que “*há aspectos de direito administrativo que causam polêmicas sérias quanto a competência para o exercício do poder de polícia ambiental*”, bem como a quem cabe a ordem, o consentimento, a fiscalização e a aplicação da sanção de polícia. E ainda,

Há no Poder de Polícia, uma dicotomia que interessa à preservação e à conservação do meio ambiente. Esse poder administrativo, com efeito, concretiza-se em duas atividades, ou seja a de polícia administrativa e a de polícia judiciária, ambas presentes na temática do direito ambiental. A dicotomia, no entanto, tem gerado confusão não só no espírito dos leigos, como também no do legislador [...] (LAZZARINI, 1997, p. 168).

Isso ocorre, porque a polícia ostensiva reúne as duas funções de polícia em sua atuação, por meio de seus segmentos especializados na área ambiental. Estes realizam atos de polícia administrativa e atos preparatórios de polícia judiciária, na verificação de condutas contrárias a Lei n. 9.605/98.

Lazzarini (1997, p. 168) atesta que a polícia administrativa e a polícia judiciária são a exteriorização de atividades tipicamente administrativas. A primeira é preventiva e rígida pelas normas do

¹⁹ Para Amado (2012, p. 97) o SISNAMA é composto por todas as entidades políticas, autarquias e fundações previstas que desempenham função administrativa na seara ambiental.

direito administrativo, e a segunda é repressiva, não integra o judiciário e exerce atividades administrativas de auxílio na repressão criminal.

Cita-se como exemplo, o exercício das atividades típicas de polícia administrativa pelos órgãos ambientais ao consentirem a utilização de recursos naturais; ou na atividade de fiscalização de polícia, com a constatação do dano ambiental e a aplicação das sanções de polícia no limite de suas atribuições.

Para Lazzarini (1997, p. 168) isso é possível no âmbito de atuação da polícia ostensiva, incluindo a ambiental por que:

O mesmo órgão, porém, pode ser eclético no exercício do *Poder de Polícia*, e dentro dos limites de sua competência constitucional ou infraconstitucional, porque *age preventiva e repressivamente*, ou seja, passa, necessária e automaticamente, da *atividade policial preventiva* para o exercício da *atividade policial repressiva*, dado que ocorreu o ilícito que não conseguiu evitar. Quando o ilícito for penal, ter-se-á, então, *atividade de polícia judiciária* consubstanciada na denominada *repressão imediata* por parte do órgão policial exercente da *atividade de polícia preventiva*.

Milaré (2011, p. 1133), muito embora silenciar sobre a Polícia Militar integrar o SISNAMA, informa que existem “*circunstâncias*” em que outras modalidades de polícia devem e podem “*reforçar*” o poder de polícia administrativo ambiental. “*Aqui se enquadram as Polícias Militares Ambientais*”, que atuam de acordo com os métodos e objetivos de polícia administrativa por delegação expressa do Poder Executivo competente.

Reforça a possibilidade de atuação delegada o que, a contrário senso, como visto anteriormente, pode ser resolvido amparado pelo art. 24, § 2º da CRFB, o qual atribui ao Estado a possibilidade de legislar sobre a matéria, ou até mesmo pela delegação do art. 2º, 27 do Decreto Federal n. 88.777/83, que aponta para a possibilidade de atuação da polícia ostensiva em outros tipos de policiamento, fixados em legislação da unidade federativa. Como se vê, falta apenas efetivar o que já existe formalmente.

Nesse prisma, as Polícias Militares estaduais, instituições permanentes designadas à preservação da ordem pública, são

indispensáveis no contexto da preservação do meio ambiente sadio e equilibrado, por terem sobre si o dever constitucional de agir preventivamente no exercício de seu poder de polícia, a fim de evitar a quebra da ordem pública ambiental.

Como exemplo, de acordo com Lazzarini (1997, p. 169), na Constituição do Estado de São Paulo²⁰, a Polícia Militar integra o Sistema de Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente, por meio de suas unidades especializadas destinadas à prevenção e repressão das infrações ambientais e assim, “*pode fazer a prevenção e a repressão das infrações florestais, inclusive o respectivo inquérito*”.

Reforçando o exemplo paulista, no Estado de Santa Catarina a Constituição Estadual (CE) também atribui competência originária a Polícia Militar para atuar na área ambiental.

Dessa forma, além das atividades impostas ao exercício da polícia ostensiva relacionada com “*a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais*”; e “*a proteção ambiental*” (art. 107, I, CE/89); a Constituição determinou ao Estado a instituição na Polícia Militar de “*órgão especial de polícia florestal*” (art. 182, §2º, CE/89), o que culminou com a criação do atual Batalhão de Polícia Militar Ambiental, o qual atua em todo o território catarinense com ações de polícia administrativa e judiciária.

Em síntese, na qualidade de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito das gerações atuais e futuras, reveste-se de objeto de especial proteção por parte de todos, em especial do poder público, e assim deve agir o Estado através de seus órgãos administrativos para promover um quadro favorável de ordem pública ambiental.

Ao reconhecer e identificar o exercício da polícia ostensiva em seu caráter preventivo e repressivo, deve o Poder Público operacionalizar os instrumentos legais para a plenitude da realização dos atos administrativos decorrentes do poder de polícia ambiental, entre eles, a fiscalização e a lavratura dos documentos que integram o processo administrativo ambiental.

A base para o exercício da polícia ostensiva na preservação da ordem pública ambiental já existe, mas necessita do reconhecimento e internalização da dimensão do *presente* recebido pelo constituinte em

²⁰ De acordo com o art. 195, parágrafo único, CE de São Paulo (São Paulo, 1989).

1988, além da adequação normativa necessária para a atuação plena da Polícia Militar na proteção do meio ambiente.

Pelo exposto, pode-se caracterizar a Polícia Ostensiva Ambiental como o conjunto dos atos resultantes da atividade de Polícia Militar para a preservação da ordem pública ambiental, e que compreende os atos de polícia administrativa referentes à realização dos procedimentos administrativos; os atos preparatórios de polícia judiciária relacionados à comunicação de infração ambiental ao Ministério Público (MP) e ao Poder Judiciário (PJ), para a devida apuração da responsabilidade civil e penal; e os atos de polícia de segurança que se revestem na atividade de prevenção, persuasão ou repressão imediata de atos e condutas contrárias a ordem pública ambiental ou mediante sua quebra.

A partir da base constitucional e normativa de ação da polícia ostensiva, passa-se a discorrer sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e a tutela ambiental proposta pela CRFB, que apontam para a necessária atuação da polícia ostensiva na preservação da ordem pública ambiental.

3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

No Brasil, a constitucionalização do meio ambiente surgiu dos problemas relacionados ao uso dos recursos naturais e ao seu esgotamento, além de outros temas relevantes abordados nas convenções internacionais de cunho ambiental, os quais proporcionaram o enfrentamento do tema e a sua tutela.

Neste capítulo, apresenta-se em linhas gerais as bases de inclusão do meio ambiente na CRFB, seus conceitos e evolução, a fim de caracterizar a constitucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), delinear o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e apontar a participação da polícia ostensiva no sistema.

O SISNAMA é formado por todos os entes federados e, em decorrência do modelo federativo brasileiro, cada qual atua nos limites de sua competência.

Dessa forma, em matéria ambiental, a competência para os atos de fiscalização alcançou a polícia ostensiva ao ser atribuída aos órgãos dos entes federativos que integram o SISNAMA.

Assim, com o intuito de apresentar o longo caminho percorrido para a proteção do meio ambiente, parte-se de breves apontamentos no tempo.

3.1 A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Desde remotas épocas o homem exerce um papel de dominação da natureza. Toynbee (1987, p. 30) relata que a progressão da vida foi parasitária e predatória a partir do momento em que o homem se tornou carnívoro e desceu das árvores, fazendo como vítimas as espécies animais e vegetais, dentre as quais algumas já se tornaram extintas.

Dessa forma,

O homem domesticou algumas espécies de animais não-humanos para roubar-lhes seus produtos – leite ou mel – enquanto vivos, e matá-los implacavelmente para usar sua carne como alimento, e seus ossos, tendões, couro e peles como matérias-primas para a confecção de ferramentas e roupas (TOYNBEE, 1987, p. 30).

Nesta escalada, Liebmann (1979, p. 84) informa que por volta do ano 4.000 a.C. foram encontrados com os sumérios os primeiros documentos escritos da humanidade, os quais continham instruções sobre irrigação de lavouras, mostrando a preocupação com a água e representando o surgimento das primeiras leis da humanidade, fixadas por escrito para regular o seu uso.

Sirvinskas (2012, p. 83) comenta que os povos da antiguidade começaram a valorizar suas terras, em razão do desenvolvimento da agricultura e do surgimento das cidades ao longo dos rios.

De acordo com Levai (1998, p. 13), no Livro dos Mortos²¹, datado de três mil e quinhentos anos passados, encontram-se referências de ato de respeito à natureza por parte dos egípcios ao reverenciar seu Deus: “*Não matei os animais sagrados... [...] Não sujei a água... Não usurpei a terra... Nunca apanhei com redes os pássaros dos Deuses... Sou puro, ó Grande Osíris. Sou puro [...]*”.

Mesmo no Código de Hammurabi, corpo de leis mais antigo até hoje conhecido, encontram-se preceitos de ordem privada que permeiam a área ambiental como, por exemplo, a obrigação de indenizar por dano causado pela ruptura de dique com a perda de terras (parágrafo 53), e a indenização pelo corte de árvore do pomar de outrem (parágrafo 59) (BOUZON, 1992).

Percebe-se, assim, que as questões relacionadas ao uso de recursos naturais estão presentes nas normas desde os primeiros achados escritos, mas de modo geral com uma visão econômica.

De acordo com Dorst (1973, p. 115) o problema do uso dos recursos naturais, aliado ao aumento populacional, sempre esteve presente e culminou, em 1798, com o alerta de Malthus *Essay on The Principle of population*, o qual dispõe que a população aumenta em maior número do que a quantidade de alimentos disponíveis.

Levai (1998, p. 14) esclarece que “*o estudo da natureza assumiu feição científica somente a partir do século XIX*”, com a conceituação de ecologia.

Afirma Wainer²² (1991, p. 61) que a definição do termo “*ecologia*” por *Ernest Haeckel (1866)* foi decorrente da evolução dos

²¹ Trata-se de um papiro encontrado com as múmias do novo Império Egípcio, a famosa “*Confissão Negativa*” (Sirvinskas, 2012, p. 83).

²² De acordo com Weiner (1991, p. 61), a comunidade científica atribui a eles os méritos pelo surgimento da Ecologia, “junção dos termos gregos *oikos* e *logos*, que significam respectivamente, habitação e ciência”. A ecologia representa o estudo da adaptação dos organismos vivos ao meio no qual vivem.

estudos pioneiros de “*Malthus*”, com a demonstração do problema do crescimento populacional, e de “*Darwin*”, o qual elaborou a Teoria da Evolução das Espécies.

Esses pensamentos e revelações marcaram o século XIX e contribuíram decisivamente para o despertar da problemática ambiental, para a mudança drástica das referências que presidem a organização da sociedade moderna e para o repensar do papel do homem e de sua espécie, como ser integrado ao ambiente e consciente de suas decisões.

Para Toynbee (1987, p 31), “*a humanidade é a espécie mais poderosa que surgiu até agora*”, ela é inigualável em sua capacidade de ser *má*, uma vez que tem consciência dos seus atos, e em fazer escolhas deliberadas.

As escolhas impõem ao homem o abandono de uma concepção reducionista de meio ambiente, pois a relação entre os seres humanos e a natureza, bem como entre a dos seres humanos entre si, consiste em um fenômeno mutável.

Assim, o tratamento jurídico de meio ambiente impõe uma visão mais ampla, abrangendo o meio natural, as questões sociais, culturais, históricas, econômicas, éticas e políticas, uma vez que a história humana está em movimento e em constante transformação.

Para Aguiar (1994, p. 20), um adequado tratamento jurídico deve atentar para as transformações geopolíticas, para a história do meio ambiente e sua proteção, principalmente após a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente em 1972, em Estocolmo, bem como a necessidade de mudança de paradigmas para a problemática ambiental.

Desse modo, seguindo a tendência mundial, o Brasil instituiu em 1981 a PNMA²³, internalizando os valores e conceitos discutidos em Estocolmo. Contudo, somente em 1988 o meio ambiente foi incluído no texto constitucional e elevado à categoria de direito fundamental e intergeracional²⁴, objeto de atenção e proteção por parte do Poder Público e da própria coletividade.

Assim, nesse contexto de evolução da questão ambiental, surge a necessidade de se apresentar, em linhas gerais, o desafio do desenvolvimento sustentável.

²³ A matéria será particularizada no item 3.3.

²⁴ Para maior detalhe, vide o assunto explicitado no item 3.2.2.

3.1.1 O desafio do desenvolvimento sustentável

A inclusão do meio ambiente na CRFB, bem como a evolução da discussão do tema no Brasil e no mundo, recebeu influência de importantes eventos e movimentos, dentre os quais se destacam a criação do Clube de Roma²⁵ em 1968 e a Conferência de Estocolmo em 1972, que contribuíam para o reconhecimento da crise ambiental e para a necessidade de uma mudança de comportamento frente à utilização dos recursos naturais.

Segundo Boff (1996, p. 16), o Clube de Roma reuniu industriais, políticos, altos funcionários estatais e cientistas, para estudarem as interdependências das nações e a complexidade das relações das sociedades contemporâneas com a natureza, com o objetivo de desenvolverem uma visão sistêmica dos problemas e meios para sua solução.

Como resultado da criação do Clube de Roma, foi divulgado em 1972 o relatório Meadows²⁶, o qual alertou para o esgotamento dos recursos naturais, a crise energética, o excessivo crescimento populacional, o desemprego em massa e a poluição ambiental, como causas de um modelo insustentável. Este relatório influenciou de maneira decisiva nos debates na Conferência de Estocolmo e o reconhecimento da crise ambiental (CLUB OF ROME, 2012).

Boff (1996, p. 16) afirma que a consciência da crise reconhece que nem todos os recursos naturais são renováveis e que é impossível um “*crescimento indefinido para o futuro*”, porque não existe possibilidade de universalizar o modelo de crescimento adotado.

Na Conferência de Estocolmo foi marcante a posição do governo brasileiro que, juntamente com os países em desenvolvimento, acusou os países industrializados de limitar seus programas de desenvolvimento industrial, liderando a ideia de que o

²⁵ O Clube de Roma é uma organização sem fins lucrativos, independente de interesses políticos, ideológicos e religiosos. Fazem parte de sua composição representantes de mais de 30 países dos cinco continentes (CLUB OF ROME, 2012).

²⁶ O relatório Meadows, intitulado *Limits to growth*, é o resultado das discussões do Clube de Roma e apresenta a ideia de que os recursos do Planeta são finitos. Da mesma forma, alerta para a relação entre o crescimento populacional e a utilização dos recursos, os quais são vistos como limitadores do crescimento industrial. Sugere, entre outras medidas, o controle demográfico (MEADOWS; MEADOWS; RANDERS, 2012, p. 4).

importante era o crescimento a qualquer custo (MEADOWS; MEADOWS; RANDERS, 2012, p. 4).

Dessa forma, quando o mundo se preocupava com a degradação ambiental, o Brasil abria suas portas à poluição. Dias (1993, p. 38) salienta que,

Para espanto do mundo, representantes do Brasil pediram poluição, dizendo que o país não se importaria em pagar o preço da degradação ambiental, desde que o resultado fosse o aumento do PNB (Produto Nacional Bruto). Um cartaz anunciava: “Bem-vindos à poluição, estamos abertos para ela. O Brasil é um país sem restrições. Temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque o que nós queremos são empregos, são dólares para o nosso desenvolvimento” (DIAS, 1993, p. 38).

De fato, como resultado, o que se verificou no Brasil foi uma série de problemas relacionados à poluição ambiental. De acordo com Figueiredo (2012, p. 174), esta afetou principalmente os Estados do Sul e do Sudeste. Cita-se, como exemplo, o caso do município de Cubatão, em São Paulo, que foi considerado, no final da década de 1970, uma das cidades mais poluídas de todo planeta, exigindo que o governo repensasse as questões ambientais²⁷.

Por esse motivo, a sociedade passou a se preocupar com os impactos gerados pelas indústrias, o que resultou na edição da Lei n. 6.803/80 que define o zoneamento ambiental nas áreas críticas de poluição (BRASIL, 1980). Contudo, apesar da evolução normativa que culminou com o licenciamento das atividades poluidoras, a visão do bem ambiental continuou restrita ao seu uso econômico.

A partir de então, ocorreu a intensificação e preocupação em responsabilizar as condutas lesivas ao meio ambiente. Assim, foi promulgada a Lei n. 6.938/81, que instituiu a PNMA (BRASIL, 1981), um verdadeiro avanço legislativo sobre o tema e marco de fundamentação do Direito Ambiental brasileiro.

²⁷ No mesmo sentido, outro exemplo é a questão da extração, beneficiamento e uso do carvão mineral na Região Carbonífera Catarinense que foi reconhecida como a 14^a Área Crítica Nacional em controle de poluição por meio do Decreto Federal 85.206, de 25 de setembro de 1980 (BRASIL, 1980).

Em âmbito mundial, a Conferência de Estocolmo e o relatório *Our Common Future* (Nosso futuro comum), também conhecido como Relatório Brundtland²⁸ (CMMAD, 1991), influenciaram no processo constituinte²⁹ de elaboração da CRFB, o que culminou com a constitucionalização do meio ambiente em 1988 (LOURENÇO; OLIVEIRA, 2012, p. 293).

Assim, a CRFB contemplou o meio ambiente e sedimentou as bases para o desenvolvimento sustentável. Como reflexo, Weiner (1991, p. 105) afirma que a “*regulamentação da legislação ambiental brasileira em nível constitucional e infraconstitucional é uma das mais avançadas do mundo*”.

Nesse sentido, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92)³⁰, contribuiu para a afirmação da matéria ao formalizar o conceito de desenvolvimento sustentável (princípio 3) e proclamar que os países deverão proporcionar o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos (princípio 10); bem como adotar uma legislação ambiental eficaz que deverá refletir o contexto ambiental a que se aplica³¹ (princípio 11) (ONU, 1992).

Naso e Mukai (2001, p. 97) apontam que o país entrou em um período de consolidação da matéria ambiental sobre todos os ângulos e possibilitou a tratativa de temas relevantes “*tais como as mudanças climáticas e a agressão à camada de ozônio pelos clorofluorcarbonetos – os CFCs*”. Da mesma maneira, outros tópicos importantes foram

²⁸ Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, coordenado por Brundtland, contém o conceito de Desenvolvimento Sustentável e apresenta uma agenda global para mudança (CMMAD, 1991).

²⁹ Segundo Dias (1999, p. 119), as organizações não-governamentais, a comunidade científica e outros representantes da sociedade civil criaram um mecanismo de debate e encaminhamento de propostas, que resultou em um capítulo inteiramente dedicado às questões ambientais.

³⁰ A Conferência teve por objetivo examinar estratégias de desenvolvimento através de acordos específicos e compromissos dos governos e das organizações intergovernamentais, com identificação de prazos e recursos financeiros para a implementação das estratégias. Um dos instrumentos resultantes da Rio-92 foi a Agenda 21, que é um plano de ação global a ser adotado com ações locais de organizações, governos e sociedade civil, em todas as áreas de impacto humano no meio ambiente e visa a sustentabilidade social, econômica e ambiental (ONU, 1992).

³¹ Para a íntegra dos princípios, vide o conteúdo da “*Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*” (ONU, 1992).

abordados “*como devastação de florestas tropicais, biodiversidade e biotecnologia*”.

Para Teixeira (2006, p. 38), as discussões resultantes da Rio-92 enfatizaram a ideia de defesa ambiental “*numa relação direta entre direitos humanos e proteção ambiental*”, em que o direito deve observar o ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da humanidade. Assim, não há como dissociar o cuidado com a vida e o zelo pela qualidade ambiental.

Outros eventos internacionais permearam o tema em questão³². Merece destaque, a reunião da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, na África do Sul, em setembro de 2002 (Rio+10). Teve como resultado principal o compromisso dos Países na construção de uma sociedade global humanitária, equitativa e solidária, ratificando o tratado da Rio-92 (MARIANO, 2012, p. 29).

Dez anos depois, a Rio + 20, realizada no Rio de Janeiro em 2012, apresentou como desafios a discussão para a definição de uma agenda sustentável para as próximas décadas.

Os principais debates deste evento versaram sobre a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável; a erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.

Como resultado final foi apresentado a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, intitulada *O Futuro Que Queremos* (ONU, 2012), a qual reafirmou a necessidade de facilitar o acesso aos meios judiciais e administrativos para possibilitar o desenvolvimento sustentável (ONU, 2012, p. 9).

Assim, as discussões envolvendo a sustentabilidade, de acordo com a CAPES (2012), devem observar princípios-chave como a precaução e a responsabilidade intergeracional; “*bem como a concepção de que sustentabilidade comporta várias dimensões, assegurando no mínimo inter-relação ecológica, econômica e social*”.

Do exposto, surge a necessidade de conceituar o desenvolvimento sustentável na perspectiva da proteção do ambiente.

³² Tais como a Conferência dos Barbados realizada em 2004; e a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague em 2005.

3.1.1.1 Desenvolvimento Sustentável

De acordo com o Relatório Brundtland (CMMAD, 1991, p. 9), desenvolvimento sustentável é aquele que atende “às *necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas*”.

A leitura inicial do conceito acima leva a uma contradição: se aceita a imposição de limites ao modo de vida incompatíveis com o uso de recursos naturais, ao passo em que, mantém-se a crença no crescimento econômico para o atendimento das necessidades humanas (LIMA, 2011, p. 4).

No âmbito do relatório, o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos naturais, os investimentos, as tecnologias e as mudanças institucionais devem estar de acordo com as necessidades das presentes e futuras gerações (CMMAD, 1991, p. 9).

Nesse sentido, avançou em estabelecer a responsabilidade intergeracional. Entretanto, manteve no centro do conceito a maximização do uso dos recursos naturais para atendimento do ser humano. Dessa forma, atribuiu um peso maior à economia e à sociedade do que ao ambiente.

Bourg (2005, p. 10) aponta que o modelo proposto no relatório de Brundtland para o desenvolvimento sustentável, tradicionalmente apresenta três dimensões de sustentabilidade: a social, a econômica e a ambiental. Ressalta-se, entretanto, a ênfase destinada aos aspectos econômicos e sociais em detrimento ao ambiental.

De acordo com Mendes (2009, p. 51), o conceito de *sustentabilidade* proposto é impreciso, pois é multidimensional, interdependente e se reveste de complexidade na qual “*o ser humano está inserido*”.

Nesse sentido, a discussão do conceito vai para além da trilogia inicial. Ao tratar do assunto, Sachs³³ (2012) pontua oito dimensões: a social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política internacional e política nacional, lançando bases para um novo paradigma de desenvolvimento.

Já para Freitas (2011, p. 55), a sustentabilidade se fundamenta em cinco dimensões: social, ética, jurídico-política, econômica e

³³ Economista, estudioso do tema, aborda o desenvolvimento como uma combinação de crescimento econômico, aumento igualitário do bem-estar social e preservação ambiental.

ambiental. Reflete, assim, a existência de um *direito fundamental da sustentabilidade multidimensional*, de vivenciar e partilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde, compreendendo uma combinação entre razões éticas e constitucionais, e os elementos “*sociais, econômicos e jurídicos-políticos*”, que se irradia para todos os ramos do direito e *se converte* em Direito da Sustentabilidade³⁴ (FREITAS, 2011, p. 40).

De acordo com Maia e Pires (2011, p. 190), das dimensões da sustentabilidade não há uma classificação certa ou errada, a escolha decorre da amplitude e das diferentes interpretações para sustentabilidade que cada pesquisa se propõe.

Ao focar o conceito de sustentabilidade na trilogia inaugurada no relatório de Brundtland, outros conceitos surgem a partir da ponderação entre as dimensões de sustentabilidade.

Leite e Caetano (2012, p. 354) apontam para a noção de sustentabilidade fraca e forte no âmbito da trilogia, de forma a fornecer elementos para a compreensão do conceito político-jurídico de desenvolvimento sustentável dentro de um Estado de Direito Ambiental (EDA).

Assim, de acordo com Winter (2009, p. 7) a sustentabilidade fraca consiste no tratamento equitativo entre os três elementos, o que faz um “*juízo não adequado sobre a amplitude do peso da natureza*”, e proporciona o esgotamento dos recursos naturais e o desequilíbrio ecológico.

Na medida em que na sustentabilidade forte “*a economia e a sociedade*” devem respeitar o limite imposto pela biosfera, reconhecendo que o equilíbrio ambiental é o fator limitador do crescimento econômico (WINTER, 2009, p. 4).

Desse modo, a sustentabilidade forte é aquela constituída por um fundamento (recursos naturais) e dois pilares (economia e

³⁴ Para Freitas (2011, p. 114), o desenvolvimento sustentável é um valor constitucional supremo, e merece que se realize uma releitura da CRFB com vistas a um equilíbrio “*biológico e social de longa duração*”, visto que, no próprio art. 3º, III, da CRFB, está presente o desenvolvimento “*como um dos objetivos fundamentais da República, incompatível com qualquer modelo de crescimento pelo crescimento*”. Portanto, para ele, ao apontar o desenvolvimento como valor supremo se deve pensar em sustentabilidade como princípio-base, para à realização de todos os objetivos fundamentais da República, tais como a redução das desigualdades sociais e regionais, etc.

sociedade). Diferencia-se da fraca, na qual os recursos naturais integram o grupo dos pilares (LEITE E CAETANO 2012, p. 355-357).

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável³⁵ apoiado no conceito forte de sustentabilidade, revela-se como elemento indissociável dos princípios ambientais da precaução³⁶ e da equidade intergeracional, compondo assim um “*núcleo duro*”, que Leite e Caetano (2012, p. 375) denominam “*Sustentabilidade Material*”.

Dessa forma, a sustentabilidade material servirá de base para auxiliar na tomada de decisão dos problemas que envolvem a trilogia do desenvolvimento sustentável (LEITE E CAETANO, 2012, p. 377).

Assim, a certeza de que o meio ambiente é o valor supremo e que dele todos são dependentes é a chave para se atingir o desenvolvimento sustentável.

Realizadas as breves considerações acerca do desafio do desenvolvimento sustentável, passa-se a seguir a discorrer sobre a sedimentação de meio ambiente e sua tutela no âmbito da CRFB.

3. 2 O MEIO AMBIENTE NA CRFB

As constituições brasileiras até 1988 trataram superficialmente da matéria, não regulando especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural.

De acordo com Silva (2011, p. 48), somente a partir da Constituição de 1946 é que se extraem alguns preceitos de proteção à saúde e da competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, entre outros.

Dessa forma, a matéria ambiental até a promulgação da CRFB era objeto apenas de normas infraconstitucionais, com a simples visão de uso, voltada para a produção de alimentos, organização do espaço

³⁵ Entende-se que desenvolvimento sustentável não é um princípio em sentido estrito, e sim um objetivo ou tarefa a ser atingida pela sociedade. Apoiar-se nos estudos de Leite e Caetano (2012); Winter (2009); LEEF (2006); Rios e Derani (2005).

³⁶ De acordo com Machado (2012, p. 99), “*a precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou do perigo*”. Princípio consagrado na Declaração do Rio-92 “Princípio 15 – Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (ONU, 1992).

urbano e rural, questões relacionadas à saúde pública e para a regulamentação de atividade exploradora de recursos naturais³⁷.

Para Milaré (2011, p. 185), a CRFB ao incluir o meio ambiente em sua estrutura compôs um dos textos “*mais avançados do Planeta em matéria ambiental*”, o qual repercutiu nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, norteadas as novas normas voltadas à proteção do “*desfalcado patrimônio natural do País*”.

Nesse sentido, Freitas e Freitas (2000, p. 22) lecionam que a CRFB trouxe um avanço significativo à proteção do meio ambiente, disciplinando o assunto de forma precisa e atualizada no art. 225, consignando que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*”.

Leite (2012, p. 85-86) esclarece que essa transformação jurídica ocorrida na CRFB “*relacionada com o meio ambiente e a qualidade de vida no Brasil*”, desencadeou-se a partir do princípio 1 da Declaração de Estocolmo “*que elevou o meio ambiente de qualidade ao nível de direito fundamental do ser humano*”, motivo de grande interesse internacional e de preocupação de cada Estado.

Complementam Araújo e Nunes Junior (2012, p. 556) que o constituinte ao conceder o direito ao meio ambiente a toda coletividade, determinou a esta e ao Poder Público, além de tarefas, uma dupla obrigação: a de defendê-lo e de preservá-lo para as gerações atuais e futuras.

O fato é que a CRFB propõe um novo Estado, voltado à proteção do ambiente e destinado a proporcionar às futuras gerações no mínimo as mesmas condições de equilíbrio e saúde que o proporcionado às atuais gerações, o que impõe uma nova postura do ser humano frente o meio ambiente, com cuidados e responsabilidades a ser partilhada com todos.

Nesse sentido, corrobora Araújo e Nunes Junior (2012, p. 556):

³⁷ A preocupação com os bens ambientais refletiam-se de forma pontual, sem visão de integração dos diversos componentes ambientais, originando diplomas jurídicos específicos, tais como: o Regimento do “pau-brasil” (1605); o Código de Águas (1934); o Código Florestal (1934); o Código de Proteção à Fauna (1965); o Código de Pesca (1967); o Código de Mineração (1940); o Estatuto da Terra (1964); Lei sobre condomínios e edificações (1964).

A responsabilidade, portanto, não é apenas para com o meio ambiente presente, mas para com o de nossos filhos, netos e gerações futuras. Todos devem respeitar o meio ambiente, projetando-o para o futuro.

Garcia (2009) revela que a responsabilidade exige de todos o dever de cuidado³⁸, de conservação da natureza, uma nova relação vinda do cumprimento de direitos e deveres para com o ambiente, uma mudança efetiva de comportamento, pois se destina a proteger algo que transcende ao próprio homem.

Nesse sentido, Teixeira (2006, p. 87-88) informa que esse dever de cuidado reside no “*direito fundamental à proteção ambiental*”, instituído na CRFB. Por suas características de ser, ao mesmo tempo, um *direito e dever* é um *direito complexo*, com “*função defensiva e função prestacional*”. Configura-se assim como um “*dever fundamental*”, porque impõe a todos a obrigação de manter o equilíbrio ambiental.

Portanto, o Estado³⁹ e a coletividade são titulares de deveres ambientais, por imposição da CRFB (art. 225, §§) e pela força normativa dela decorrente por meio da legislação infraconstitucional.

Esses deveres de cuidado determinados ao Estado, de modo geral, encontram-se no parágrafo 1º do art. 225 da CRFB:

- (i) o dever de preservar e restaurar processos ecológicos e o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- (ii) o dever de preservar a diversidade e integridade do patrimônio genético;
- (iii) o dever de definir em todo o território nacional os espaços a serem especialmente protegidos;
- (iv) o dever de exigir das atividades potencialmente degradadoras do ambiente o Estudo Prévio de Impacto Ambiental;

³⁸ O que Garcia (2009) entende por dever de cuidado; Sarlet e Fensterseifer (2012) denominam deveres de proteção; Teixeira (2006) aponta como dever fundamental; Milaré (2011) denomina dever geral de preservação; o fato é que tratam do dever imposto a todos pela CRFB para proteger o ambiente.

³⁹ Milaré leciona que o dever geral de preservação do meio ambiente está fragmentado nos deveres especificados do art. 225.

- (v) o dever de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas que possam colocar em risco a qualidade de vida humana e do meio ambiente;
- (vi) o dever de promover a educação ambiental;
- (vii) o dever de proteger a fauna e a flora.

Sarlet e Fensterseifer (2012, p. 190-192) lecionam que esse rol de deveres é exemplificativo, logo com o surgimento de novos riscos o Estado estará *habilitado* e *obrigado* a normatizar tais condutas, evoluindo com a sociedade nos cuidados fixados pelo Constituinte.

A Constituinte não deixou dúvidas, impôs a todos a proteção ambiental e o dever de cuidado. Entretanto, como ressalta Ruschel (2007, p. 247) “*sua efetividade só será alcançada no momento em que os cidadãos reconhecerem seu dever na luta de proteção ao meio ambiente*”.

Esse reconhecimento, como se percebe, passa principalmente pela melhoria das condições de vida da população e sua educação, de forma que as políticas públicas estabelecidas pelo Estado devem ser capazes de propiciar o avanço da participação da sociedade na efetivação do dever fundamental de proteção ambiental.

Ainda, de acordo com Ruschel (2007, p. 263) “*O povo, alvo da legislação ambiental, ambientalmente educado, poderá, com maior propriedade, fazer cumprir seu dever perante o meio ambiente*”, uma vez que entenderá a obrigação em protegê-lo.

Assim, o interesse público na proteção ambiental é inegável, visto que a CRFB apresenta como base para uma sadia qualidade de vida humana, a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ressalta-se que não é qualquer ambiente, mas um ambiente com qualidade, o que exige um novo pensar e agir na proteção ambiental.

Certamente, a presença do Estado, em sua atuação preventiva ou repressiva, na regulação de condutas ou na cessação de atos lesivos causadores de danos imensuráveis ao ambiente, é imprescindível para a manutenção do equilíbrio ecológico.

Dessa forma, realizadas as breves considerações, apresentar-se-á o conceito de meio ambiente e sua evolução doutrinária e jurídica, base fundamental para a sua proteção por parte do Estado.

3.2.1 Meio ambiente natural e construído

Após a definição de meio ambiente na PNMA, como “*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*” (art. 3º, I) e a posterior inclusão da matéria na CRFB, surgiu a necessidade doutrinária de interpretar seu conceito jurídico, que para Fiorillo (2012, p. 73) é indeterminado “*a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma*”.

Assim, Silva (2011, p. 19) foi um dos pioneiros. Para ele, a palavra ambiente indica a esfera, o círculo, o âmbito que “*nos cerca e em que vivemos*”. Denota-se certa redundância, uma vez que meio e ambiente são palavras sinônimas. Atesta que meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. Busca-se nesta integração assumir uma concepção unitária do ambiente, envolvendo os recursos naturais e culturais.

Desse conceito, Silva (2011, p. 21) observa a existência de três aspectos de meio ambiente:

I - meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto);

II - meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou se impregnou;

III - meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio ambiente que a lei nº 6.938, define, em seu art. 3º.

Como se observa, a classificação do meio ambiente em artificial, cultural e natural, revela a amplitude no conceito de meio ambiente, que ultrapassa a fronteira do meio ambiente natural, ampliando a tutela da Lei n. 6.938/81.

Machado (2012, p. 63) informa que a Lei n. 6.938/81 considerou o meio ambiente um patrimônio público, que deve ser assegurado e protegido, tendo em vista seu uso coletivo. Afirma ainda que a definição legal é ampla, pois “*vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege*”.

Da mesma forma, Sirvinskas (2012, p. 127) complementa que para melhor compreender o meio ambiente devemos considerar os aspectos políticos, éticos, econômicos, sociais, ecológicos, culturais, etc., avaliando todas as condutas e atividades diárias desenvolvidas pelo homem.

No mesmo sentido, Freitas (2006, p. 13) ao discorrer sobre o assunto, fundamenta:

A expressão meio ambiente, adotada no Brasil, é criticada pelos estudiosos, porque meio e ambiente, no sentido enfocado, significam a mesma coisa. Logo, tal emprego importaria em redundância. O termo francês equivalente é *milieu*; o alemão é *unwelt*; o inglês, *environment*. Na Espanha e países da chamada América espanhola usa-se a expressão entorno. Empregaremos a expressão meio ambiente, apesar das divergências, por ser de uso consagrado no nosso país.

Na verdade, o relevante na discussão é que independentemente da expressão utilizada, a partir de 1981, o Brasil contava com uma definição legal para o termo “meio ambiente”.

Antunes (2012, p. 69), ao tratar do assunto por uma visão histórica, informa que o conceito normativo de meio ambiente estabelecido pela Lei n. 6.938/81, em seu artigo 3º, I, é tutelado pelo artigo 225 da CRFB, e foi firmado com base no art. 8º, inciso XVII, alíneas c, h, i, da Constituição de 1967⁴⁰.

A partir da visão histórica, Antunes (2012, p. 69) elabora uma crítica ao conceito, afirmando que este não está voltado para o aspecto fundamental do problema ambiental, que é exatamente o aspecto

⁴⁰ O artigo 8º, inciso XVII, da CF/67, trata da competência da União para legislar, entre outros, sobre: “c) norma gerais [...] de defesa e proteção da saúde; [...] h) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca; e, i) águas, telecomunicações, serviço postal e energia (elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra)”.

humano, uma vez que considera somente o aspecto biológico e que a Constituição anterior silenciava sobre o tema meio ambiente.

Nesse contexto, discorda-se da reflexão proposta por Antunes, porque muito embora não figurar nas Constituições anteriores, a CRFB proclama a todos o direito ao ambiente sadio e equilibrado para uma vida digna, o que certamente inclui o aspecto humano.

Logo, meio ambiente é uma expressão que admite ampla interpretação, posto que Séguin (2006, p. 17) acrescenta outra dimensão, o meio ambiente do trabalho⁴¹:

Envolve aspectos *naturais, culturais, artificiais* e do *trabalho*, que possuem regulamentação própria, com institutos jurídicos diferentes, apesar de complementares. Novas acepções da palavra Meio Ambiente como Meio Ambiente Natural, Cultural, do Trabalho e o Construído, repercutem nas relações que envolvem Direitos Humanos e Direito Econômico. Surgindo daí uma tipologia, posto que guardam características distintas e são regulamentados por dispositivos diversos, inclusive no âmbito constitucional.

Desse modo, observa-se a amplitude da temática sobre a conceituação de meio ambiente, não havendo dessa maneira um consenso na doutrina, na medida em que o conceito encontra-se em constante evolução.

Assim, entende-se que a definição legal também é abrangente e contempla os aspectos do meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho, além de novas acepções oriundas das transformações do meio que o homem habita, como o ambiente virtual, *com seu conjunto de condições, influências e interações*, que certamente necessitam de tutela.

Nesse sentido, Fiorillo (2012, p. 77) apresenta ainda o meio ambiente digital, como faceta do meio ambiente cultural, em razão dos diversos veículos relacionados à sociedade da informação, tais como, o rádio, televisão, cinema, *videogames*, internet e comunicações por meio de celulares, que revelam uma nova forma de viver relacionada à cultura atual.

⁴¹ Da mesma forma lecionam Milaré (2011), Fiorilo (2012), Sirvinskas (2012), Thomé da Silva (2012), Figueiredo (2012) entre outros.

Milaré (2011, p. 147) ancora a discussão com vistas ao prescrito em lei da seguinte maneira:

A lei é instrumento para atender a uma precisão da sociedade, e neste intuito ela é pensada e redigida. Ora, nem sempre a redação das leis pretende, ou pode, ater-se a rigorosas definições ou distinções. Parece ser este o caso da conceituação de meio ambiente que no momento tratamos.

Por conseguinte, mesmo com necessárias ressalvas conceituais, as prescrições legais devem ser respeitadas e observadas. Caberá ao Poder Público e à sociedade, corresponsáveis na gestão ambiental, sondar melhor o espírito da lei, aquilo que vai mais além da letra escrita num determinado contexto histórico.

Dessa maneira, cabe ao homem e ao Estado estar atento à dinâmica dos acontecimentos e às transformações sofridas pelo ambiente. Assim, ao criar e regulamentar as leis formaliza sua proteção e institui instrumentos de defesa para sua conservação.

A seguir, aponta-se para os aspectos norteadores que levaram à ampliação da discussão em torno do meio ambiente e da sua proteção em sede constitucional, bem como da necessidade de preservação e manutenção de um ambiente sadio e equilibrado.

3.2.2 Aspectos norteadores de meio na CRFB

A CRFB inscreve o meio ambiente ao longo de todo o texto constitucional, de forma direta ou indireta, estabelecendo um conteúdo fundamental e abrangente para a proteção ambiental.

Dessa maneira, a partir da inclusão constitucional da matéria, o ordenamento jurídico brasileiro norteou a produção das leis ambientais em observância aos seus fundamentos.

Assim, legitimou o cidadão a defender o meio ambiente e impôs a ele e ao Estado zelar pelo seu capital natural, essência indispensável para a sobrevivência humana.

Teixeira (2006, p. 31) informa que para garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é imprescindível que o Estado promova a criação de leis ambientais

efetivas, que superem o discurso do desenvolvimento econômico. Portanto,

Ao estado moderno cabe implementar a defesa dos recursos naturais, especialmente os não renováveis, e intervir na economia, limitando o exercício das atividades humanas em prol do bem-estar coletivo [...]. Enfim, foi consolidada a ideia de um desenvolvimento econômico em harmonia com a defesa dos bens ambientais (TEIXEIRA, 2006, p. 31).

Ou seja, a limitação ao exercício das atividades humanas que causam impactos ambientais negativos é necessária e possível, de forma a preservar o bem ambiental. Assim, o Estado pode e deve realizar as limitações em favor do meio ambiente, por meio do seu regular exercício do poder de polícia.

Nessa dimensão, ressaltam-se a seguir os aspectos de meio ambiente que permeiam a CRFB, propiciando uma visão ampla do tema e da importância de sua tutela pelos órgãos de proteção ambiental:

- (i) direito humano fundamental;
- (ii) econômico;
- (iii) social.

O primeiro aspecto, o de direito humano fundamental, ao ser conjugado com o princípio da dignidade da pessoa humana revela que o *Ser Humano* se encontra no centro de gravitação do direito ambiental (ANTUNES, 2012, p. 18).

Esse aspecto teve seu reconhecimento internacional na Declaração de Estocolmo e sua reafirmação na Declaração do Rio de Janeiro⁴².

Sarlet e Fensterseifer (2012, p. 39), lecionam que a CRFB observou o panorama internacional, e, ao longo de seu texto, “*sedimentou os alicerces de um constitucionalismo ecológico, atribuindo ao meio ambiente o status de direito fundamental*”.

⁴² Princípio 1 – Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Eles têm direito à vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza (ONU, 1992).

Em linhas gerais, o art. 225, *caput*, enuncia a relação entre qualidade ambiental e qualidade de vida, como condição para uma vida saudável para todos os seres humanos.

Para Figueiredo (2012, p. 129), “*vincula-se, portanto, referido dispositivo constitucional, ao caput do art. 5º da Carta Republicana, que elege a vida como um direito humano fundamental*”⁴³.

Alia-se ao exposto o conteúdo do art. 5º, LXXIII, da CRFB, que possibilita o cidadão a propor Ação Popular para impedir ato lesivo ao ambiente, o que na lição de Freitas e Freitas (2000, p. 22) elevou a proteção do meio ambiente “*à categoria de direito fundamental de todo cidadão*”.

Assim, este direito, somado ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB), proporciona o que Sarlet e Fensterseifer (2012, p. 40) denominam estado de bem estar ambiental, o qual é imprescindível para uma vida saudável e constitui uma “*dimensão ecológica-inclusiva da dignidade humana*”.

Por fim, da conjugação do artigo 225 com o art. 1º, III, e o art. 5º, LXXIII, da CRFB, é possível destacar o meio ambiente como um direito fundamental, o que comprova o dever de atuação estatal para sua proteção.

Além do aspecto de direito humano fundamental, encontra-se na CRFB o aspecto econômico relacionado ao meio ambiente. Na visão de MORAES (2012, p. 850), ao tratar da ordem econômica prevista no art. 170 e seguintes, a CRFB valoriza o trabalho humano e a livre iniciativa, na medida em que assegura a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social. Contudo, estes devem observar a defesa do meio ambiente⁴⁴, entre outros princípios gerais.

Aduz ainda que é tão séria esta disposição, que o artigo 173, § 5º da CRFB, determina a desconsideração da pessoa jurídica que lesar o meio ambiente, sem prejuízo da responsabilização de seus dirigentes, visando à efetiva tutela ambiental.

⁴³ Para Figueiredo (2012, p. 130), seguindo as orientações do art. 5, §§ 1º e 3º, da CRFB, as normas definidoras de meio ambiente ecologicamente equilibrado têm aplicação imediata, como da mesma forma o acordado em convenções e tratados internacionais, neste caso, quando devidamente aprovado pelo processo legislativo junto ao Congresso Nacional.

⁴⁴ Princípio fundamental, gravado no art. 170, VI, “a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Assim, Sirvinskas (2012, p. 140-141) aponta que decorre do fundamento legal do artigo 170, VI, e 225, da CRFB, o princípio do desenvolvimento sustentável, que

[...] procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem. É a utilização racional dos recursos naturais não renováveis, também conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou ecodesenvolvimento.

Essa dimensão econômica do meio ambiente deve aliar o desenvolvimento social à efetiva melhoria da qualidade de vida humana, observando as diferenças físicas, biológicas e socioculturais.

Dessa maneira, aponta Silva (2011, p. 26-28) que,

São dois valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem estar e boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a Lei 6.938, de 31.8.1981 (arts. 1º e 4º), já havia enfrentado o tema, pondo, corretamente, como principal objetivo a ser seguido pela política nacional do meio ambiente, *a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*. [...] Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e erradicação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população. Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça às necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de *sustentável*.

Assim, enaltece Alvarenga (2001, p. 45) que a ordem econômica e o meio ambiente são realidades que não se excluem e mostram-se compatíveis e conciliáveis. Fato demonstrado no art. 170,

VI, da CRFB que atribui a importância da defesa ambiental como princípio geral norteador do planejamento, concepção e desenvolvimento de toda atividade econômica.

Para Teixeira (2006, p. 75) a aplicabilidade do direito ambiental na legislação ambiental brasileira “*depende também da adequação do sistema jurídico às dimensões econômicas e sociais*”.

Nesse sentido, destaca-se também a função socioambiental da propriedade, inscrita como princípio da atividade econômica (art. 170, III, CRFB). Este princípio deve ser observado no exercício do direito de propriedade, na harmonização do ambiente, a fim de cumprir suas funções econômicas e sociais, além de garantir a preservação dos recursos naturais, o equilíbrio ecológico, e evitar as formas de poluição (FIGUEIREDO, 2012, p. 120). Observando, assim, as regras e normas de uso, aliando a matriz econômica à ambiental⁴⁵.

Dessa forma, a compatibilização da legislação ambiental com a econômica “*requer a interpretação sistemática do direito e dos fatos sociais, adequando-a à época e o contexto desejado*”. Esclarece ainda, que é necessário além do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, à sadia qualidade de vida e à dignidade da pessoa humana, o compromisso do Poder Público em garanti-lo (TEIXEIRA 2006, p. 75). Dessa maneira, a garantia se realizará por meio de leis ou atos administrativos pautados no reconhecimento da necessidade de preservação do ambiente.

Ressalta Fiorillo (2012, p. 533) que a CRFB reúne condições para estabelecer “*no mundo do dever-ser*”, um ambiente ecologicamente equilibrado para a sadia qualidade de vida humana, indissociável da relação econômica do bem ambiental e “*sobrevivência do próprio meio ambiente*”.

Analisa-se, na sequência, o aspecto social do meio ambiente na CRFB, previsto no art. 225 e sua defesa deve ser observada e proporcionada por todos, principalmente pelo Estado por meio de seus órgãos de proteção ambiental.

Os aspectos sociais de meio ambiente encontram sua base normativa no art. 3º, da CRFB o qual estabelece os objetivos da República. Perseguem, de forma complexa o desenvolvimento e o bem estar da sociedade, tendo por escopo máximo o zelo pela nação.

Além disso, o art. 225 explicita o bem comum como causa e, concomitantemente, decorrência do meio ambiente ecologicamente

45 Para Milaré (2011, p. 187) a economia deixa de cumprir sua função social quando se insurge contra o ambiente.

equilibrado. Da mesma maneira, uma vez que o capítulo do meio ambiente está inserido na ordem social, o *social* constitui a grande meta de toda a ação do poder público e da sociedade (MILARÉ, 2011, p. 186).

Assim, a base social decorre da análise do art. 225, conjugado com o art. 3º da CRFB. Dessa maneira, encontra-se o direito ao meio ambiente destacado constitucionalmente sob a abrangência de direito humano fundamental, econômico e social, o que suscita a proteção estatal nos casos de tentativa ou de lesão aos bens ambientais, necessários para o desenvolvimento de uma vida sadia e equilibrada, para as presentes e futuras gerações.

Portanto, o Estado deve priorizar a consecução deste objetivo e, por intermédio de seu poder de polícia, fiscalizar e restabelecer a ordem pública ambiental para assegurar esse direito.

Como veremos a seguir, para realizar esse intento, o constituinte estabeleceu na CRFB regras a serem observadas para a efetiva proteção ambiental.

3.2.3 Regras constitucionais em matéria ambiental

Observa-se que a CRFB contempla a matéria ambiental ao longo de todo o texto constitucional. Dessa maneira, para que se compreenda o conteúdo do art. 225 e a dimensão da matéria, faz-se necessário analisar os dispositivos que a ele se referem, de forma explícita ou implícita.

Assim, segundo Moraes (2012, p. 883, apud HORTA) para efeito didático os dispositivos podem ser classificados em quatro conjuntos de regras:

- (i) específicas;
- (ii) gerais;
- (iii) de garantia;
- (iv) de competência.

Informa ainda Moraes (2012, p. 884) que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) consagra essas regras como meio de obter um ambiente saudável e íntegro, impondo a proteção estatal como

afirmação de direitos humanos, relacionando o indivíduo e a própria sociedade como destinatários desse direito⁴⁶.

Assim, encontramos as regras específicas no capítulo destinado ao meio ambiente, inseridas no art. 225 da CRFB. Segundo Silva (2011, p. 54) a referência explícita do conteúdo do artigo 225, compõe-se de três conjuntos de normas: uma norma princípio a ser obtida e garantida (art. 225, *caput*); normas instrumentos ou regras (o § 1º e seus incisos), a cargo do poder público; e determinações particulares (§§ 2º ao 6º); sendo que da efetivação de seu conjunto deve resultar a manutenção e garantia de um ambiente sadio e equilibrado.

Dessa forma, seu conteúdo normativo se encontra relacionado às demais regras gerais de orientação que foram inscritas dispersas por toda a CRFB, como as regras de desenvolvimento econômico e social. Entre elas, cita-se o tratamento da matéria no tocante à ordem econômica e financeira (art. 170, III, VI), relacionada à responsabilidade da pessoa jurídica (art. 173, §5º); à atuação garimpeira (art. 174, §3º); à propriedade urbana e rural (art. 186, II); além da saúde no trabalho (art. 200, VIII); ao patrimônio cultural (art. 216, V) e à questão indígena (art. 231, §1º).

As regras gerais e específicas, implícitas ou explícitas, compõem o que Silva (2012, p. 48-52) denomina *valores ambientais*, a serem normatizados, implementados e perseguidos como ideal.

Para Bello Filho (2010, p. 316), o conjunto formado pela norma princípio e normas regra que tratam da preservação do meio ambiente na CRFB, denomina-se *Constituição Ambiental* e “*veio afirmar uma aspiração popular de regramento mais preciso e contundente da proteção ao meio ambiente*”.

Verifica-se a existência de regras de garantia, entre elas, a possibilidade de propositura da Ação Popular em defesa do meio ambiente (art. 5º, LXXIII) e da Ação Civil Pública Ambiental por parte do MP⁴⁷ (art. 129, III). De acordo com Thomé da Silva (2012, p.

⁴⁶ Decisão do Pleno – STF, em MS nº 22164/SP- Rel. Min. Celso de Mello, diário da justiça, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39-206 (MORAES, 2006, p. 703).

⁴⁷ Muito embora Moraes (2012, p. 834) estabelecer a possibilidade da Ação Civil Pública como regra de competência, entende-se que ela é regra de garantia, uma vez que o art. 5º da Lei 7.347/85, atribui igual competência para propositura desta, além do MP, a Defensoria Pública, aos entes federados, às autarquias e empresas públicas e às associações constituídas há mais de 1 ano e atuem em defesa do meio ambiente (BRASIL, 1985).

632), são duas importantes ações constitucionais, de caráter processual civil, que dispõe a coletividade para a efetiva proteção do meio ambiente.

Por fim, complementam o conjunto de referências constitucionais as regras de competência⁴⁸, sendo aquelas que tratam da repartição constitucional de competência ambiental, administrativa e legislativa entre os entes federados, principalmente no art. 23, referente à competência material (administrativa); art. 24, relacionado à competência formal (legislativa); além da competência municipal inscrita no art. 30, I e II, da CRFB.

Nesse sentido, as regras constitucionais estabelecem um vínculo fundamental entre o meio ambiente e à sadia qualidade de vida em sociedade (FIORILLO, 2012, p. 65), impondo ao Estado a obrigatoriedade de proteger o meio ambiente e instrumentalizar seus órgãos, a fim de prevenir as atividades lesivas, ou então, se não conseguindo, ser diligente na apuração e na devida responsabilização.

3.2.4 A tríplice responsabilidade ambiental

Ponto de destaque no capítulo que trata do meio ambiente na CRFB é a obrigação imposta ao Poder Público em verificar a prática de condutas consideradas lesivas ao meio ambiente e sujeitar os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano⁴⁹ (art. 225, § 3º, CRFB).

Dessa forma, o dano ambiental pode gerar uma tríplice responsabilidade, ou seja, um único ato pode gerar a imposição de sanções administrativas, penais e civis (MILARÉ, 2011, p. 213-214).

Na esfera civil, a sanção das condutas administrativas é possível principalmente por meio da Ação Civil Pública, com sua previsão inicial na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, disciplinada posteriormente pela Lei 7.347/85, mesmo antes da CRFB entrar em vigor.

⁴⁸ O assunto será retomado com mais profundidade ao final do capítulo ao tratar da Lei Complementar 140/11.

⁴⁹ Para melhor entendimento Mirra (2002, p. 85) leciona que o “*dano ambiental, consiste na lesão ao meio ambiente, abrangente dos elementos naturais, artificiais e culturais, como bem de uso comum do povo, juridicamente protegido. Significa ainda, a violação do direito de todos ao meio ambiente equilibrado, direito humano fundamental de natureza difusa*”.

Ainda é possível, como visto anteriormente, por meio da Ação Popular. Assim sendo, Machado (2012, p. 428) informa que a proteção do meio ambiente e o acesso ao PJ poderá se dar por diversas formas: por meio do procedimento sumário, do procedimento ordinário, do processo cautelar, do processo de execução, do procedimento especial de ação de nunciação de obra nova, entre outros.

Na esfera administrativa e penal se efetiva o mandamento constitucional do art. 225, § 3º, com a edição da Lei nº 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais (LCA), para um adequado tratamento da responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente⁵⁰.

Nesse sentido, ressalta-se que a danosidade ambiental, mesmo que potencial, exige a sua responsabilização:

Em âmbito civil, a responsabilidade ambiental, isto é, o dever de reparar, exsurge com a simples presença do nexu causal entre a lesão e uma determinada atividade. Isto porque o art. 14, §1º, da Lei 6938/1981 adotou a teoria da responsabilidade civil objetiva, por força da qual não se exige a configuração do elemento subjetivo – dolo ou culpa -, tampouco da ilicitude do ato. [...]

Em âmbito penal, o crime se configura com a presença de dois requisitos: tipicidade e antijuricidade [...]. A culpa e o dolo [...] constituem os elementos subjetivos do tipo [...]. Com isso, positivou-se a natureza subjetiva da responsabilidade criminal. Para que incida a pena, exige-se ainda, o requisito da culpabilidade, que se desdobra em imputabilidade, exigibilidade de conduta diversa e potencial consciência da ilicitude.

Na esfera administrativa, o art. 70 da Lei 9.605/1998, ao definir a infração administrativa ambiental, considerou como ilícito

⁵⁰ Foi em razão dessa necessidade que o legislador infraconstitucional resolveu ordenar em um único diploma legal todos os crimes relacionados ao meio ambiente, consolidando e sistematizando os delitos e penas dentro de uma lógica formal. Nasceu, dessa forma, a Lei n. 9.605/98, que cuida dos crimes e das infrações administrativas ambientais (SIRVINSKAS, 2012, p. 781).

administrativo não só o comportamento típico, tal como ocorre em âmbito penal, mas foi mais abrangente, visando à punição de toda atividade contrária a quaisquer regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente (MILARÉ, 2011, p. 214-215).

Nessa órbita Sirvinskas (2012, p. 781) reforça que a legislação ambiental brasileira tutelava, até a edição da CRFB, o bem ambiental de forma compartimentada e individual. Nas esferas administrativa e civil estava praticamente definida, porém a efetiva tutela penal, já indicada em 1988, somente foi possível com a LCA.

Antes da edição da LCA, inexistia ordenamento lógico e sistêmico, o que causava “*certas aberrações*”, em que as soluções eram sanadas ou minimizadas pela jurisprudência. A lei hoje, “*consubstancia-se num verdadeiro microsistema jurídico-penal-ambiental*” (SIRVINSKAS, 2012, p. 781).

Dessa forma, a efetiva tutela penal e administrativa do meio ambiente observa o disposto na LCA. A tutela civil se procede em geral, nas diversas ações de natureza civil, principalmente por meio da Ação Civil Pública⁵¹, embasada no direito de toda a sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum de todos.

Nesse sentido, reforça-se que para a efetiva tutela constitucional ambiental, deve o Estado criar os mecanismos necessários para sua defesa. É, neste contexto, que reside a importância da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a qual passaremos a discorrer, ressaltando a sua vanguarda e o seu modo de operacionalização para a proteção do meio ambiente.

3.3 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A PNMA nasceu com a edição da Lei n. 6.938/81 e representou um avanço significativo da legislação ambiental vigente à época, relacionado à proteção ambiental no Brasil.

⁵¹ De acordo com o art. 5º da Lei 7.347/85, além do Ministério Público, são partes legítimas para a proposição da Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente, a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação, ou sociedade de economia mista; como também a associação que concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano e inclua entre suas finalidades institucionais a proteção do meio ambiente (BRASIL, 1985).

A Lei ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, criou o SISNAMA (art. 6º), definindo suas atribuições e estrutura, bem como conceituou importantes termos (art. 3º): meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais.

Uma das importantes contribuições foi a definição da figura do “*poluidor*”, neste caso com uma visão macro, gerando confusão na sua interpretação devido à ideia que se tem de poluição e agente poluidor.

Para Souza (2003, p. 258) a poluição passou a ser considerada como a degradação da qualidade ambiental que prejudica a saúde, a segurança e o bem-estar da população; que cria condições adversas às atividades sociais e econômicas; ou ainda, que afeta as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente.

Assim, a PNMA sedimentou uma visão ampla de meio ambiente, sendo regulamentada pelo Decreto n. 99.274/90, época em que a questão ambiental ganhou repercussão mundial.

É conveniente ainda destacar, que a Lei n. 6.938/81 representou um divisor em matéria de proteção ambiental na legislação brasileira, por dar corpo e consistência a ela, proporcionando ao meio ambiente uma visão de conjunto.

Dessa maneira, a PNMA marcou o início da transformação do pensamento jurídico ambiental brasileiro⁵². Assim, reconhece Milaré (2011, p. 414) que

É de justiça reconhecer o caráter inovador para o País – e até mesmo pioneiro em relação a outros países – de um tal diploma. A partir de sua vigência, enriquecido que foi por posteriores regulamentações, são incontáveis os benefícios ambientais auferidos, incalculável tem sido sua influência na definição de políticas públicas e na estruturação dos sistemas de gestão ambiental.

Milaré (2011, p. 362-363) fundamenta ainda que a PNMA introduziu importantes princípios que visam à qualidade ambiental e a sobrevivência do planeta e que muitas vezes estes princípios se confundem com programas, metas ou modalidades de ação.

⁵² No mesmo sentido lecionam Machado (2012), Sirvinskas (2012), Fiorillo (2012), Milaré (2011), Séguin (2006), entre outros.

Portanto, a PNMA constitui um importante mecanismo jurídico destinado a assegurar a coordenação de políticas e ações, visando à administração pública e a gestão ambiental.

Destaca Milaré (2011, p. 362) duas importantes afirmações para a observação da tutela administrativa e gestão do meio ambiente pelo Poder Público:

- (i) que a ação governamental deve ser exercida observando que o meio ambiente é um patrimônio público de uso coletivo⁵³ e sua utilização deve proporcionar a manutenção do equilíbrio ecológico das diversas formas de vida;
- (ii) que a definição legal de meio ambiente foi formulada para atender os objetivos da Lei 6.938/81, visa às relações ambientais sadias e menciona seu fundamento relacional com a qualidade de vida.

Assim, a parte que cabe ao homem é definida pelo Direito e pela Ética, o que cabe a natureza é definido pela Ciência. A conjunção dessas duas “*responsabilidades*” é que faz o equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2011, p. 362).

Nesse sentido, a relação *homem x natureza* deve ser pautada pelo Poder Público, a fim de criar limitações decorrentes do exercício de seu poder de polícia administrativa para regular o exercício de direitos individuais e proteção à vida, visando à preservação de um ambiente sadio e equilibrado para todos.

Nesse sentido, reveste-se de importância a estrutura proposta pela Política Nacional do Meio Ambiente ao instituir o SISNAMA.

3.3.1 O Sistema Nacional do Meio Ambiente

Para a consecução do objetivo principal de proteção à vida, a Lei 6.938/81 (art. 6º) edificou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), estruturando um conjunto articulado de órgãos e entidades ambientais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público,

⁵³ Conforme Milaré (2011, p. 362), o Poder Público tem papel insubstituível e inalienável na gestão ambiental, porque o meio ambiente é de domínio público mesmo que não seja sua a propriedade.

em qualquer nível, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Dessa forma, assim se compõe⁵⁴ o sistema:

I - Órgão Superior - o Conselho de Governo, que tem a competência de assessorar o Presidente da República, na formulação da política nacional e nas diretrizes de ação governamental para o meio ambiente;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo - o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de ação governamental para o meio ambiente e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o ambiente ecologicamente equilibrado;

III - Órgão Central - o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a finalidade planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - Órgão Executor - o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no tocante ao trato das questões relativas as unidades de conservação, com ação supletiva do IBAMA;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental. Em Santa Catarina, por exemplo, integram o SISNAMA, entre outros, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FATMA) e a Polícia Militar⁵⁵ por meio do Batalhão de Polícia Militar Ambiental (BPMA);

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental, nas suas respectivas jurisdições.

⁵⁴ Muito embora o art. 6º, da Lei 6.938/81, ter determinado qual a estrutura do SISNAMA, o Decreto 99.274/90 é que a regulamentou, agrupando os órgãos setoriais aos órgãos seccionais e desde então, é assim definida.

⁵⁵ Muito embora existirem posicionamentos contrários, cita-se dentre os órgãos seccionais a Polícia Militar, de acordo com o que prescreve Freitas (2002), Omena (2008) e Sirvinskas (2012).

Citam-se como exemplos as Secretarias Municipais de Meio Ambiente e as Fundações Municipais de Meio Ambiente.

Nesse sentido, Sirvinskas (2012, p. 244) esclarece que esses órgãos são responsáveis pela proteção do meio ambiente e poderão entre outras medidas, aplicar as sanções cabíveis, interditar ou fechar estabelecimentos que não estejam cumprindo as determinações legais ou regulamentares. Logo,

Tudo isso só é possível porque cada um dos órgãos possui o poder de polícia ambiental, indispensável para dar executividade às sanções aplicadas pelos fiscais na esfera administrativa (art. 78 CTN) (SIRVINSKAS, 2012, p. 244).

Portanto, o SISNAMA pressupõe um conjunto de órgãos, com ação articulada, dotados de poder de polícia ambiental para atuar de forma preventiva ou repressiva na proteção do ambiente.

Assim, conforme lecionam Fiorillo (2012), Milaré (2011), Sirvinskas (2012), Machado (2012), Thomé da Silva (2012), a atuação do SISNAMA se encontra embasada nos art. 6º, da Lei 6.938/81, e descrita no art. 14, do Decreto 99.274/90. Esta se efetiva mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, buscando o acesso ao público das informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental; e a regionalização das medidas emanadas pelo SISNAMA.

Percebe-se, assim, que a atuação principal do SISNAMA é preventiva, sugerindo-se a participação pública e o acesso às informações, o que impõe ao Estado a necessidade de estruturar seus órgãos para uma efetiva proteção ambiental.

Todavia, desde sua criação são lançados questionamentos sobre sua função, atuação e a própria personalidade. Nesse prisma, Milaré (2011, p. 371) leciona que o SISNAMA representa a articulação dos órgãos ambientais existentes em todas as esferas de governo, sendo um instituto jurídico sem personalidade jurídica, que, implicitamente, tem atribuições não próprias, por meio dos órgãos que o integram.

Mukai (2009, p. 486) informa que a razão do SISNAMA nunca ter saído do papel é porque estabelece uma hierarquia dentro de um sistema federativo, o que é inadmissível uma vez que todos os entes são autônomos.

Contudo, na realidade, “*o esperado federalismo cooperativo*” sugerido pela CRFB não foi aplicado. E como consequência “*inexiste coordenação entre as esferas administrativas distintas e, até, entre esferas administrativas de mesmo nível hierárquico*” (CAPELLI, 2002, p. 55). Assim, constata-se que os entes federados e seus órgãos, em regra, atuavam de forma autônoma e isolada, invadindo competências, contrariando a necessária atuação coordenada e articulada sugerida pela PNMA.

Dessa maneira, a sedimentação do SISNAMA no Brasil decorre dos conflitos existentes entre os órgãos que o integram, uma vez que:

Os maiores problemas dizem respeito ora à omissão de órgãos encarregados da execução das políticas ambientais, como é o caso dos Municípios, ora à superposição entre órgãos de esferas distintas, como é exemplo a atuação do IBAMA e dos Estados. Por fim, também órgãos que não integram o SISNAMA tentam se sobrepor a ele, exercendo competências que não lhe são outorgadas pela legislação. [...]

No mais das vezes o que se vê é, alternativamente, a omissão de todos os órgãos ou a competição entre eles para o exercício do licenciamento ambiental ou aplicação das sanções administrativas (CAPELLI, 2002, p. 55).

Espera-se que o contexto acima seja resolvido com a aplicação da Lei Complementar 140/11, que regulamentou o parágrafo único do art. 23 e por meio da qual a discussão acerca das atribuições administrativas dos entes federados em matéria ambiental é enfrentada. O assunto ainda é delicado, uma vez que necessita da ação coordenada entre as várias esferas e órgãos ambientais, o que carece de diálogos e ajustes em prol do meio ambiente.

Nesse cenário, torna-se importante examinar a participação da polícia ostensiva frente à estrutura do SISNAMA, em seus amplos aspectos de atuação enquanto polícia de ordem pública ambiental.

3.3.2 A polícia ostensiva e o SISNAMA

Apesar de o art. 6º da Lei n. 6.938/81 formalizar a estrutura do SISNAMA, os autores geralmente silenciam quanto à indicação de

seus órgãos estaduais, apresentando apenas a estrutura indicada na letra fria da lei⁵⁶.

A definição dos órgãos estaduais é importante uma vez que ao se legitimar o órgão, fundamenta-se seu poder de polícia para a atividade.

Nesse sentido, apresentam-se elementos que caracterizam a polícia ostensiva como integrante do SISNAMA:

- (i) a defesa e a preservação do meio ambiente sadio e equilibrado é caso atinente à ordem pública ambiental (ANTUNES, 2012);
- (ii) a preservação da ordem pública é atribuição constitucional da polícia ostensiva, ou seja, da Polícia Militar, atuando de forma preventiva ou de restabelecimento da ordem pública (MEIRELLES, 2012);
- (iii) a função essencial da polícia ostensiva é a atividade de polícia administrativa, que é atribuição da Polícia Militar, (LAZZARINI, 1999);
- (iv) a Polícia Militar é detentora de poder de polícia (DI PIETRO, 2012) o que afirma sua atuação enquanto órgão de preservação da ordem pública (LAZZARINI, 1999);
- (v) as polícias militares nos estados desenvolvem programas e projetos de educação ambiental e de preservação do meio ambiente;
- (vi) nas polícias militares do Brasil, os segmentos especializados em polícia ostensiva ambiental são instituídos por leis estaduais, em Santa Catarina, por exemplo, pela Lei Estadual n. 8.039/90, para atuação na fiscalização do meio ambiente, e em geral são as primeiras a atenderem os casos de infrações ambientais⁵⁷;
- (vii) as polícias militares do Brasil integram o Conselho Nacional do Meio Ambiente (MACHADO, 2012), bem

⁵⁶ Em geral os doutrinadores não listam os órgãos integrantes, apenas exemplificam, seguem nesse sentido Thomé da Silva (2012), Figueiredo (2012), Milaré (2011), Silva (2011), Segúin (2006), entre outros.

⁵⁷ Todas as unidades da federação dispõem de órgão especializado de polícia militar ambiental, com um efetivo de quase 10.000 integrantes. Informação disponível em: <pmambientalbrasil.org.br>. Acesso em 13 Jan. 2013.

- como os vários conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, observando e aplicando suas normas;
- (viii) é atributo para integrar o SISNAMA como órgão seccional, atuar em atividade de fiscalização e controle ambiental (FIORILLO, 2012), sendo certo que a Polícia Militar fiscaliza o meio ambiente;
 - (ix) em Santa Catarina, por exemplo, a Constituição Estadual instituiu na Polícia Militar órgão especial de proteção florestal (art. 182, §2º da CE/89), e a Lei 14.675/09 instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente, que fundamentou a mesma como órgão executor da Política Estadual do Meio Ambiente⁵⁸ (art. 10, III).

Assim, a necessidade de cooperação entre os entes federados apontada por Capelli (2002, p. 55), exsurge como campo fértil para a atuação da Polícia Militar na preservação da ordem pública, qual seja, proporcionar uma vida com base em um ambiente sadio e equilibrado, evitando ou fazendo cessar os danos contra o meio ambiente, em virtude da obrigatoriedade do Estado de regular as condutas humanas por meio de seu regular exercício do poder de polícia.

O certo é que, no dia-a-dia, as Polícias Militares estaduais em todo o território nacional desenvolvem a fiscalização ambiental. Em muitas localidades são os únicos órgãos de fiscalização ambiental, que atuam diuturnamente na preservação da ordem pública.

Em alguns estados, como por exemplo, o Estado de Santa Catarina, a Polícia Militar por força de lei se afirma como órgão executor do Sistema Estadual do Meio Ambiente e, por conseguinte, como integrante do SISNAMA.

A CRFB ao reconhecer e sedimentar no art. 225, o direito fundamental do cidadão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida e impor ao Estado e as autoridades constituídas, bem como a todos os cidadãos, a responsabilização pelas condutas e atividades lesivas ao ambiente, visa proteger o conjunto de bens ambientais indispensáveis à vida. Desta forma, abrange todos os aspectos da ordem pública, não somente de segurança, mas também de salubridade e tranquilidade pública, bem

⁵⁸ Diante da aridez de posicionamento sobre o tema por parte da doutrina, em geral, acerca da questão se a Polícia Militar integra ou não ao SISNAMA, o Código Ambiental Catarinense inova legislando sobre a matéria, conferindo ampla competência para atuação da Polícia Militar na seara ambiental.

como a dignidade da pessoa humana, o que embasa a ação fiscalizadora da Polícia Militar no trato da questão ambiental.

A própria CRFB a aponta como órgão responsável pela ordem pública (art. 144); a legislação infraconstitucional regulamenta a sua atuação; e a LCA define claramente as condutas penais, administrativas e os desdobramentos para sua efetiva apuração, bem como os demais encaminhamentos para sua tríplice responsabilização, como decorrentes do exercício do poder de polícia ambiental (art. 23, VI e VII), o qual também é exercido pelos órgãos que integram o SISNAMA.

Evidencia-se que a *atuação* da polícia ostensiva é *complexa*, e vai muito além de ações repressivas, visto que seu mister maior é a prevenção. Desse modo, há necessidade da sociedade por meio do ordenamento jurídico realizar uma *releitura da atuação* da Polícia Militar, admitindo seu caráter essencialmente preventivo.

Portanto, a sua afirmação como instituição focada na resolução de conflitos é decisiva para a mudança de comportamento de toda a sociedade, uma vez que, nas palavras de Portanova (2000, p. 242):

As grandes transformações do século XXI, passam de alguma forma pela matriz ambiental, mas também não podem se restringir a ela, é preciso ver o papel que o Estado tem no processo desta construção que julgo verdadeiramente revolucionária, pois propôs não apenas a ocupação do espaço de poder, mas uma verdadeira mudança de atitude da civilização e dos hábitos predatórios que comprometem não só o futuro das próximas gerações mas o próprio equilíbrio do planeta.

Compreende-se, dessa forma, que a preservação do meio ambiente é fundamentalmente uma questão de ordem pública. Assim, exige-se que a atuação das polícias militares enquanto polícia ostensiva de preservação da ordem pública seja exercida em toda a sua plenitude, sem lacunas, na esteira do mandamento constitucional e objetivos da PNMA.

Assim, somente a partir do reconhecimento da sociedade e do Estado da missão constitucional da polícia ostensiva na proteção do ambiente, legitimando-a, é que a tutela ambiental se tornará mais efetiva.

A seguir, passa-se a discorrer sobre a competência administrativa comum estabelecida na Lei Complementar 140/11.

3.4 O FEDERALISMO COOPERATIVO NA LEI COMPLEMENTAR 140/11

Inicialmente, para se tratar do assunto, apresentam-se breves considerações acerca do federalismo cooperativo brasileiro, presente no parágrafo único do art. 23, da CRFB, que culminou com a edição da Lei Complementar 140/11, regulando o tema na área ambiental.

O Estado Federal Brasileiro foi reestruturado na CRFB e apresentou como novidade a inserção dos municípios (art. 18) como componente da Federação, a organização político-administrativa integrando a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos, de acordo com Moraes (2012, p. 270), com capacidade de “*auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração*”.

Assim, Cimadam (2007, p. 106) apresenta como característica da Federação Brasileira a pluralidade dos entes constitutivos e o exercício da repartição de competências entre os mesmos.

Para Ferreira Filho (2006, p. 59), o cerne da questão no federalismo cooperativo brasileiro reside na repartição de competências, para o que é necessário distinguir a competência legislativa e a administrativa.

Entendimento também lecionado por Silva (2012, p. 477-483), o qual entende que a CRFB “*estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo*”, comportando a atuação estatal em comum ou em paralelo entre todos os entes federados quando se tratar de competência material (art. 23) e concorrente entre União e Estados, cabendo a União editar normas gerais e ao Estado suplementar (art. 24), quando se tratar de competência formal.

No âmbito dos estados federados, as Constituições também incluíram o meio ambiente⁵⁹ (MACHADO, 2012, p. 64) procurando se adequar ao mandamento constitucional federal.

⁵⁹ Conforme Milaré (2011, p. 213), no tocante a competência dos entes federados na questão da responsabilização das condutas lesivas ao ambiente, as Constituições Estaduais observam o modelo federativo e regulam a matéria, tais como: Acre (art. 206, § 4º), Alagoas (art. 206), Amazonas (art. 237,

Assim, encontra-se nas competências comuns, portanto administrativas, o conflito de atuação dos entes federados e seus órgãos integrantes.

De acordo com Bercovici (2004, p. 56) o federalismo cooperativo brasileiro, atribui um rol de matérias comuns a todos os entes da federação, sendo as normas de cooperação fixadas por Lei Complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Reforça Machado (2012, p. 182) que desenvolvimento e bem-estar “*devem realmente ter peso na vida do País*”, pois são objetivos fundamentais da República⁶⁰, muito embora nem todo o conteúdo do art. 23 ser objeto de leis complementares “*é louvável procurarem-se normas de cooperação entre os entes federados*” para ações decorrentes de competência comum para a proteção do meio ambiente, combate a poluição, preservação de florestas, fauna e flora, conforme o conteúdo da Lei Complementar 140/11.

Arremata Mukai (2009, p. 473) que se existe necessidade de edição de lei complementar “*é porque na competência comum não pode deixar de existir cooperação*”. A ação deverá ser compartilhada, conveniada, cooperada, ou seja, a ação se configura com a participação de dois ou mais entes da federação.

Assim, visando à regulamentação do parágrafo único do art. 23 da CRFB, no que tange à repartição de competências administrativas dos entes e órgãos federados, em matéria ambiental, a Exposição de Motivos nº 062/MMA/2006, da lavra da Ministra Marina Silva, a qual encaminhou a minuta do projeto de lei complementar⁶¹ ao Presidente da República, constata a necessidade de reorganizar e definir as atribuições em matéria ambiental:

caput), Piauí (art. 237, § 3º), Rio Grande do Norte (art. 150, § 4º), Rondônia (art. 223, *caput*), São Paulo (art. 195) e Sergipe (art. 232, § 3º). Além dos citados pelo autor tem-se: Amapá (art. 318), Bahia (art. 214, XII), Ceará (art. 267), Distrito Federal (art. 279, XIII), Espírito Santo (art. 194), Maranhão (art. 239, § 1º), Mato Grosso (art. 264), Mato Grosso do Sul (art. 222, § 2º, V), Minas Gerais (art. 214, § 5º), Pará (art. 255, § 4º), Paraná (art. 207, § 2º, I a III), Rio de Janeiro (art. 261, § 2º) e Rio Grande do Sul (art. 250, §§ 1º e 2º).

⁶⁰ Garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB); promover o bem de todos (art. 3º, IV, CRFB).

⁶¹ Apresentado pela mensagem presidencial MSC nº 37, de 2007, Projeto de Lei complementar Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=339876>. Acesso em: 17 Ago. 2012.

Na temática ambiental a ausência de critérios claros na definição das atribuições entre os diversos entes federados vem trazendo uma série de conflitos na aplicação de instrumentos da gestão ambiental como a sobreposição de ações de entes federados ou mesmo a inexistência destas, causando sérios prejuízos ao meio ambiente (BRASIL, MMA, 2006).

Muito embora a Lei Complementar aprovada não tratar textualmente do SISNAMA, na mensagem encaminhada a Ministra já reforçava os aspectos da crise do sistema, anteriormente exposta por Capelli (2002).

O Projeto de Lei Complementar nº 388/2007, tramitou no Congresso Nacional e culminou, após várias discussões, na edição da Lei Complementar nº 140/11.

Ao abordar a questão das competências dos entes federativos no âmbito da Lei, Thomé da Silva (2012, p. 220) dispõe que ela objetiva aclarar as atribuições dos entes federados em relação a sua competência comum; incentiva as ações descentralizadas; harmonizar as políticas e ações administrativas, a fim de evitar a sobreposição de atuação dos entes federados; bem como a garantia da uniformidade da política ambiental.

Muito embora figurar no art. 3º, III, da referida Lei Complementar a clara finalidade de evitar a sobreposição de atuação, de acordo com Machado (2012, p. 184), esta não será possível, pois algumas matérias, tais como, “*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, na formada lei*” são tratadas no âmbito das três esferas: União (art. 7, XII), Estados (art. 8º, XII) e Municípios (art. 9º XII). Dessa maneira, ainda será necessária uma regulamentação.

A Lei Complementar 140/11 define conceitos legais (art. 2º), aponta os seus objetivos (art. 3º), define instrumentos de cooperação (art. 4º), define atribuições aos entes federados (arts. 7º, 8º, 9º), enfim, estabelece regras para um começo de entendimento entre os vários entes federados.

Mas em geral, como aspecto positivo se destaca que a Lei Complementar define e reforça a competência dos órgãos ambientais; determina o licenciamento de atividades por um único ente federativo;

além de assegurar no caso de fiscalizações e atuações administrativas simultâneas pelo descumprimento das normas ambientais, o auto de infração lavrado pelo órgão que detenha a competência para o licenciamento. Dessa maneira não afasta a competência, por exemplo, da Polícia Ambiental em realizar a atuação, uma vez que a norma se refere ao *ente federado*, no âmbito do qual podem existir vários órgãos com competência para tal.

Com a definição de competência entre os entes federados se espera, segundo Amado (2012, p. 37), que finalmente se concretize sua atuação harmônica com a conseqüente redução dos “*conflitos negativos e positivos de competências ambientais*”, tal como na situação acima exemplificada.

Partindo-se da noção de que a norma está posta, as ações cooperadas carecem de implementação, com ações efetivas de proteção ambiental, seguindo o próprio sistema federativo.

Assim arremata Milaré (2011, p. 186):

Não basta, entretanto, apenas legislar. É fundamental que todas as pessoas e autoridades responsáveis se lancem ao trabalho de tirar essas regras do limbo da teoria para a existência efetiva da vida real; na verdade, o maior dos problemas ambientais brasileiros é o desrespeito generalizado, impunido ou impunível, à legislação vigente. É preciso numa palavra, ultrapassar a ineficaz retórica ecológica – tão inócua quanto aborrecida – e chegar às ações concretas em favor do ambiente e da vida. Do contrário, em breve, nova modalidade de poluição – a “poluição regulamentar” – ocupará o centro de nossas preocupações.

Sarlet e Fensterseifer (2012, p. 190) lecionam que a nova Lei objetiva, com a delimitação das atribuições, a promoção de uma gestão descentralizada das políticas ambientais, assegurando a sua uniformidade. Um dos motivos é o dever de cuidado, como visto anteriormente, notadamente nos art. 7º, 8º, 9º e 10, que definem e ampliam o rol de deveres dos entes federados em relação ao ambiente, o que será possível por meio de ações concretas em sua defesa.

O impacto que a edição da Lei Complementar 140/11 poderá ocasionar na proteção do meio ambiente, dependerá da sua regulamentação e da sua prática, algumas possíveis

inconstitucionalidades requerem atenção, como o caso da previsão de licenças ambientais por tipologia, ou a redução do próprio conceito de *licenciamento ambiental* (art. 2º, I), que é falho (FIGUEIREDO, 2012, p. 156)⁶².

De qualquer modo, não impede a ação fiscalizadora do poder público por meio de seus órgãos legitimados a proteger o ambiente, como é o caso da polícia ostensiva.

Por fim, a Polícia Militar, enquanto polícia ostensiva de preservação da ordem pública tem a obrigação constitucional de atuar, em virtude da possibilidade da ocorrência de danos que atentem contra o equilíbrio e preservação do meio ambiente, e conseqüentemente da vida humana, o que se poderá verificar no próximo capítulo.

⁶² De acordo com Figueiredo (2012, p. 156), é falho porque o licenciamento não se destina apenas a atividade em si, mas também carece de licença, a instalação, a localização e ampliação dessa atividade.

4. A ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO: A ATUAÇÃO DA POLÍCIA OSTENSIVA NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Como foi possível observar, a atuação da polícia ostensiva decorre da CRFB, a qual fundamenta sua missão de preservar e manter a ordem pública.

Esta missão suscita discussões sobre o poder de polícia, o meio ambiente, afirmação do Sistema Nacional do Meio Ambiente para a sua tutela, entre outras. Bem como as controvérsias entre o que é a polícia e quais são suas atribuições.

Assim, evidenciou-se que a edição da Lei Complementar 140/11 aponta para a atuação cooperada dos entes federados, o que inclui um papel proativo e responsável do Estado, contemplando nas suas normas e instrumentos a proteção ambiental e o despertar do cidadão para o reconhecimento da crise e para a necessidade de ação, uma vez que se vive em constante risco.

Dessa maneira, neste capítulo, busca-se apresentar a sociedade de risco e a atuação da polícia ostensiva, estruturando-se o estudo em quatro etapas.

Discorre-se inicialmente sobre a sociedade de risco e a irresponsabilidade organizada, uma vez que a partir da tomada de consciência do risco se exige uma nova postura frente ao tema e o reconhecimento da importância da atuação da polícia ostensiva, visto que esta atua preventivamente.

A partir dessa fundamentação, apresenta-se um paralelo entre preservação da ordem pública e preservação ambiental, com o intuito de se destacar a obrigatoriedade de participação da polícia ostensiva, para que, em um terceiro momento, seja possível apontar bases para a atuação desta integrada à estrutura do SISNAMA.

Assim, após a caracterização dos amplos aspectos de sua atuação, passa-se a apresentar a polícia catarinense como um dos modelos adotados, com previsão constitucional e legal, em prol de um meio ambiente sadio e equilibrado.

4.1 SOCIEDADE DE RISCO E IRRESPONSABILIDADE ORGANIZADA

A sociedade de risco surge a partir do momento que se *“começam a tomar corpo às ameaças até então produzidas pelo*

modelo econômico da sociedade industrial” (CANOTILHO; LEITE, 2012, p. 157).

A ideia de risco decorre do desenvolvimento de novas tecnologias aliado ao processo de crescimento econômico, ocupação espacial humana, onde “*muitas vezes existia o risco de determinada atividade, mas, como ele não se concretizou, o ser humano sequer sabe que ele existiu*”. Difere do perigo, pois este decorre da percepção natural, ou seja, dos fenômenos independentes da vontade humana (RUSCHEL, 2010, p. 257).

De Giorgi (1998, p. 14) complementa:

[...] Consideramos o risco como um vínculo com o futuro, como uma estratégia de construção do futuro. Por último, podemos ver, assim, como a alternativa em relação ao risco não é a segurança e sim outro risco.

Assim, do ponto de vista sócio-histórico a percepção do risco é produto do progresso industrial, sendo constantemente agravado com seu desenvolvimento posterior (BECK, 2010, p. 27-28).

Desse modo, no desenvolvimento industrial “*forças destrutivas*” se desencadeiam confundindo a imaginação humana, de forma que paradoxalmente começam a aparecer “*os conflitos sociais de uma sociedade ‘que distribui riqueza’ com os de uma sociedade ‘que distribui riscos’*” (BECK, 2010, p. 25).

Vive-se hoje na expectativa de controle do risco em uma nova sociedade, a de risco, que descreve uma fase do desenvolvimento da sociedade moderna em que os riscos sociais, políticos, ecológicos e individuais criados pela dinâmica da inovação, cada vez mais, fogem do controle das instituições de proteção da sociedade industrial⁶³ (LASH; SZERSZYNSKI; WYNNE, 1998, p. 27).

Com efeito, a certeza científica ao ser colocada em cheque no final do século passado, com as catástrofes que ocorreram em razão de ações humanas, consequentemente fez o homem “*perceber que essa certeza era ilusória*” (RUSCHEL, 2010, p. 258).

⁶³ Livre tradução pelo autor: “*this concept (risk society) describes a phase of development of modern society in which the social, political, ecological and individual risks created by the momentum of innovation increasingly elude the control and protective institutions of industrial society*”.

Nesse sentido, a teoria da sociedade de risco aponta que novos e velhos problemas ambientais exigem novos mecanismos de gerenciamento de risco e de responsabilização, porque se antes o risco era localizado e se traduzia na insalubridade dos locais que viviam, suas causas e consequências eram previsíveis e inerentes ao próprio processo de industrialização. Mas, com o tempo passou a ser concreto e sentido pela sociedade (BECK, 2010, 328-341).

Complementa Giddens (2002, p. 71-72) que os seres humanos sempre enfrentaram riscos e, até pouco tempo atrás, as sociedades humanas sofriam ameaças externas, como eventos do mundo natural, que não tinham relação com os atos humanos. Já na atualidade, os riscos são produzidos “*pelo impacto de nosso próprio conhecimento e da tecnologia sobre o mundo natural*”, que acarretam, por exemplo, em riscos ambientais à saúde humana.

Para Beck (2010, p. 28) “*com a sociedade de risco, portanto, irrompe uma era especulativa de percepção e do pensamento cotidiano*”. Os efeitos da sociedade de risco exigem uma nova “*modernidade reflexiva*” para evitar a destruição criativa proposta pela modernização ocidental. A crise está instalada e a sociedade de risco é marcada por ameaças de caráter global, irreversível, de alcance indefinido, previsíveis ou não, que frustram nossas capacidades de prevenção e domínio e conduzem a incerteza para o centro de nossos saberes e poderes.

Na modernidade reflexiva constata-se que “*a verificação das consequências das decisões e ações humanas deixa de ser verificável, deixa de ser certa e segura*”, o que pressupõe novas formas de pensar e agir (RUSCHEL, 2010, p. 258).

Nesse sentido, a transformação do mundo exige que o homem adote uma perspectiva global e a consciência de que os problemas mundiais também o afligem.

Para Giddens (2002, p. 11) a perspectiva global apresenta duas dimensões: a primeira, em que as responsabilidades sociais não se restringem às fronteiras nacionais; e a segunda, na qual o senso de identidade⁶⁴ projeta-se para além do estado-nação uma vez que as mudanças regionais e globais “*enfraquecem a ligação das pessoas com*

⁶⁴ Giddens (2005, p. 65) exemplifica: “Na Europa, por exemplo, os habitantes da Escócia e da região basca da Espanha talvez estejam mais propensos a se identificarem com sua nacionalidade escocesa ou basca – ou com sua identidade europeia – do que com sua nacionalidade britânica ou espanhola”.

os estados em que vivem”, sob a ótica da modernidade e da pós-modernidade.

Ressalta-se que a modernidade é uma ordem pós-tradicional, é uma cultura do risco. Da mesma maneira, a alta modernidade é caracterizada pelo ceticismo generalizado, somado à ideia de que o aumento da compreensão secular da natureza das coisas leva os seres humanos a uma existência mais segura e satisfatória, em conjunto com o reconhecimento de que a ciência e a tecnologia têm vantagens e desvantagens, criando novos parâmetros de risco e perigo, ao mesmo tempo em que oferece possibilidades benéficas (GIDDENS, 2002, p. 32-35).

Dessa forma,

Viver no universo da alta modernidade é viver num ambiente de oportunidade e de risco, concomitantemente inevitáveis de um sistema orientado para a dominação da natureza e para a feitura reflexiva da história. [...] (GIDDENS, 2002, p.104).

Portanto, os saberes históricos conduzem a uma reflexão sobre a intervenção humana no ambiente e como conviver com o risco diante da obrigatoriedade de utilização dos recursos naturais para suprir suas necessidades.

Assim, ao se tomar conhecimento dos diversos problemas ambientais e da perspectiva global de suas dimensões, percebe-se que o risco passa a estar cada vez mais presente nas relações humanas. Discute-se, dessa forma,

[...] nesse novo contexto, [...] a maneira pela qual podem ser distribuídos os malefícios que acompanham a produção de bens, ou seja, verifica-se a autolimitação desse tipo de desenvolvimento e a necessidade de redefinir os padrões (estabelecer novos padrões) de responsabilidade, segurança, controle, limitação e consequências do dano. A isso tudo, porém, somam-se os limites científicos de previsibilidade, quantificação e determinação dos danos. Isso porque se deve atentar para as limitações da ciência no tocante à

previsibilidade, quantificação e determinação dos danos (CANOTILHO; LEITE, 2012, p. 158).

Certo é que se vive em uma sociedade de risco, simultaneamente global e transgeracional, produto das escolhas tecnológicas, do modelo científico de modernização e dos julgamentos normativos da sociedade.

Canotilho e Leite (2012, p. 158) inferem que a sociedade de risco “*pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental*” em razão de “*seu contínuo crescimento econômico*”. Nesse sentido, a prevenção e o manejo do risco envolvem uma “*reorganização do poder e da responsabilidade*”, por seu potencial político advindo das catástrofes, porque “*a sociedade de risco é uma sociedade catastrófica*” (BECK, 2010, p. 28).

Beck (2010, 23-103) alerta a humanidade em relação aos danos ambientais sem limites e à soberania de mercado, a qual representa uma ameaça letal. Aponta que existe uma lógica institucionalizada de não controle e um sistema legal que regula os pequenos riscos, mas que possibilita a ocorrência de outros que a técnica não pode controlar. Dessa forma “*a sociedade virou um laboratório onde ninguém se responsabiliza pelo resultado das experiências*”, isto é irresponsabilidade organizada, afirma Beck (ISTOÉ, 2001).

Em outras palavras, tem-se a consciência do risco e por não haver certeza de seus efeitos são realizadas escolhas de forma deliberada, onde cada qual escolhe dentro de opções apresentadas, mas ninguém assume a responsabilidade sobre elas.

Encontra-se sobre esse agir sem responsabilidade a importância do estudo da irresponsabilidade organizada na sociedade de risco, o qual requer o enfrentamento da questão e envolve a mudança de comportamento da sociedade e do Poder Público, entre eles a polícia ostensiva.

De fato, o novo comportamento exige um novo tipo de Estado que, segundo Canotilho e Leite (2012, p. 180), compreenda “*elementos jurídicos, sociais e políticos na busca de uma situação ambiental favorável à plena satisfação da dignidade humana e harmonia dos ecossistemas*”, o qual se denomina Estado de Direito Ambiental (EDA).

Ressalta-se ainda que o EDA é abstrato, fictício, abrangente, e não se restringe ao Direito, incidindo também na análise da sociedade e da política. Sua aplicação à sociedade de risco é uma tarefa difícil,

uma vez que estamos “*diante de um mundo marcado por desigualdades sociais e pela degradação em escala planetária*”, no qual “*os recursos ambientais são finitos e antagônicos com a produção de capital e consumo existentes*” (CANOTILHO; LEITE, 2012, p. 175). Evidencia-se, assim,

[...] com clareza que a indústria, a tecnologia e a ciência modernas não trazem, de maneira nenhuma, consequências totalmente benéficas. Nosso planeta está muito mais populoso e rico do que antes, mas também se encontra à beira de um desastre ecológico (GIDDENS, 2005, p. 503).

Nesse contexto, a consecução do EDA “*só será possível a partir da tomada de consciência global da crise ambiental, em face das exigências, sob pena de esgotamento irreversível dos recursos ambientais, de uma cidadania moderna e participativa*” (LEITE; AYALA, 2012, p. 40).

Ainda o EDA se revela importante,

[...] como transição da irresponsabilidade organizada generalizada para uma situação em que o Estado e a sociedade passam a influenciar nas situações de risco, tomando conhecimento da verdadeira situação ambiental e se municiando de aparatos jurídicos e institucionais capazes de fornecer a mínima segurança necessária para que se garanta qualidade de vida sob o aspecto ambiental (CANOTILHO; LEITE, 2012, p. 180).

Em síntese, o novo perfil do EDA deve se embasar em estruturas ambientais globais e instâncias nacionais, guiar-se na concepção integrada do meio ambiente, “*amparar-se em uma institucionalização dos deveres fundamentais ecológicos e basear-se em uma atuação integrada da administração*”, o que exige discussão (LEITE; BELLO FILHO, 2004).

Assim, a abstratividade do EDA não deve induzir que é irrelevante sua discussão, visto que a definição de seus pressupostos serve como “*meta*” ou “*parâmetro*” para se atingir o Estado de Direito do Ambiente (CANOTILHO; LEITE, 2012, p. 177).

Dessa forma, uma sociedade ambientalmente consciente e participativa se torna essencial e deve instrumentalizar-se para sua efetiva proteção, assim

[...] Pensar como as coisas podem acontecer caso seja seguido um determinado curso de ação, e comparar isso com as alternativas, é a essência do juízo político⁶⁵.

A noção de risco se torna central numa sociedade que está deixando o passado, o modo tradicional de fazer as coisas, e que se abre para um futuro problemático (GIDDENS, 2002, p. 105-106).

De fato, como informa Ferreira (2010, p. 11) “*os problemas impostos à modernidade pela própria modernidade não requerem precisamente novas soluções, mas soluções originais e inovadoras*”, de forma que esses são os grandes desafios impostos à sociedade atual.

Nesse sentido, a busca de soluções adequadas à realidade ambiental que se quer tutelar tem o objetivo de garantir um mínimo existencial ecológico a todos os seres vivos.

O mínimo existencial ecológico decorre da própria CRFB e se refere a um padrão mínimo em termos ambientais para a realização de uma vida digna e saudável e se justifica pela importância que a qualidade de vida e a segurança ambiental representam para o desenvolvimento pleno da vida humana (SARLET; FENSTERSEIFER 2012, p. 112-113).

Assim, como decorrência da sociedade de risco, encontramos a possibilidade de chegar à tutela proposta pelo EDA para a proteção do conjunto de bens ambientais indispensáveis à qualidade de vida, que abrange não somente os aspectos de segurança, mas também de salubridade e tranquilidade pública, o que embasa a ação protetora e fiscalizadora da polícia ostensiva na condução da questão ambiental.

Ao que parece, o caminho é longo e difícil, mas possível. Isto pressupõe comprometimento e solidariedade por parte de todos, em especial pelo Estado e seus órgãos. Nesse sentido, passa-se a discorrer sobre a relevante tarefa de preservar a ordem pública.

⁶⁵ Maquiavel em sua obra [o Príncipe] prevê um mundo em que o risco e o seu cálculo ultrapassam a fortuna em quase todos os domínios da atividade humana (GIDDENS, 2002, p.106).

4.2 PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA E AMBIENTAL

A crescente preocupação com a degradação ambiental no mundo e, em especial, no Brasil culminou com a inclusão da matéria ambiental na constituição. Com efeito, a concepção de leis e mecanismos jurídicos de defesa do meio ambiente tornaram obrigatória a atuação da polícia ostensiva na preservação do ambiente.

Cumprir reforçar que a CRFB impôs ao Poder Público e a coletividade o direito-dever de defender e preservar não qualquer ambiente, mas um ambiente de qualidade.

Neste sentido,

Qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja *preservação, recuperação e revitalização* se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade para assegurar o direito fundamental à vida (SILVA, 2012, p. 851).

Para Serafini (2006, p. 165) “*a ordem constitucional brasileira incorpora a noção de indivisibilidade do direito a vida, do direito à saúde e o direito a um meio ambiente equilibrado*”, existindo uma dependência obrigatória entre os dispositivos que a protegem.

Em outras palavras, as questões relacionadas à vida humana devem ser analisadas por meio de uma interpretação sistemática da CRFB, observando-se todo o conjunto normativo destinado à proteção integral da vida, que pressupõe um ambiente equilibrado para uma vida saudável.

Dessa forma, a CRFB ao impor a todos o dever de cuidado para com o ambiente, concede também o direito de se exigir *erga omnes* sua preservação. Logo, se não é possível *agir com as próprias mãos*, encontra-se aqui a base para atuação estatal na defesa do meio ambiente. Assim, cabe ao Estado agir no âmbito administrativo, civil e penal, instituindo mecanismos e órgãos para uma eficaz atuação.

Freitas (2006, p. 27) alerta que além de uma boa legislação ambiental “*é imprescindível que se dê uma boa infra-estrutura aos órgãos administrativos, à polícia e ao Poder Judiciário*”. Porque de nada adiantará a lei “*se não houver uma vontade firme de vê-la*

cumprida”, com a necessária atuação do Poder público e a participação popular.

Alvarenga (2001, p. 40) informa que isso é possível porque a CRFB consagra a matéria. A partir de 1988, viver, estudar e trabalhar num ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser considerado um direito fundamental⁶⁶ e uma obrigação de todos, em especial do Poder Público, de proporcionar sua defesa como um direito de Terceira Geração⁶⁷.

O meio ambiente como um direito de Terceira Geração inclui-se entre os interesses coletivos, que mesmo por todos utilizado, não lhes pertence, permitindo-se no máximo sua gerência dentro dos limites estabelecidos por lei, como garantia de seu uso e proteção de forma sadia e equilibrada (MORAES, 2006, p. 15-18).

Assim, cabe ao Estado a proteção do meio ambiente, uma vez que “*a sobrevivência de todos está ligada à proteção do mais fraco ou de coisas e elementos que, por não serem de ninguém, formavam um coletivo desprotegido*” (MORAES, 2006, p. 15).

Ressalta-se que o meio ambiente se enquadra na categoria jurídica dos interesses difusos. Assim, é um bem coletivo e como tal deve ser preservado, a fim de viabilizar a convivência social e de garantir o bem-estar, a segurança e a própria qualidade de vida (ALVARENGA, 2001, p. 41).

⁶⁶ Direito fundamental, segundo Silva (2012, p. 175-189), diz respeito às situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive. É fundamental do homem no sentido em que todos são iguais perante a lei.

⁶⁷ BONAVIDES (2006, p. 571-572), apresenta o meio ambiente como um direito de terceira geração, podendo-se falar atualmente no direito à paz como uma quinta dimensão (BONAVIDES, 2008, p. 83-92). Neste prisma, BOBBIO (1992) apresenta uma evolução constante de afirmação direitos fundamentais a partir do indivíduo: direitos de primeira geração, os quais traduzem o valor de liberdade e têm seu foco de atuação no indivíduo; os direitos de segunda geração, que correspondem aos direitos de igualdade e privilegiam os direitos sociais, culturais e econômicos; os direitos de terceira geração, os quais apontam para a inserção do ser humano em uma coletividade passando a ter direitos de solidariedade, dentre os quais se incluem a proteção aos consumidores e ao meio ambiente; e os direitos de quarta geração, que apontam para as novas exigências de defesa da própria sociedade por colocar em risco a própria existência humana, tal como, a engenharia genética.

Nesse prisma, ao analisar o conteúdo do artigo 225 da CRFB, Milaré (2011, p. 189-190) destaca os seguintes pontos:

- (i) cria-se um direito constitucional fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este indisponível por se tratar de direito de gerações presentes e futuras;
- (ii) o meio ambiente não pertence a indivíduos isolados, mas a toda a sociedade, pois é considerado bem de uso comum do povo;
- (iii) é bem essencial à sadia qualidade de vida, ou seja, sem ele não existe qualidade de vida;
- (iv) detém o Poder Público o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente, não possuindo a faculdade de não fazê-lo, pois a CRFB textualmente lhe determina esta obrigação;
- (v) o cidadão passa a ter também o dever de defender e preservar o meio ambiente;
- (vi) as presentes e futuras gerações são titulares do bem jurídico representado pelo meio ambiente, não estando restrito somente aos cidadãos brasileiros.

Resta claro que o meio ambiente constitucionalmente estabelecido denota a característica de direito fundamental e de interesse difuso, portanto, deve ser protegido para que todos possam dele usufruir.

Sirvinskas (2012, p. 152-153) reforça ainda que a responsabilidade pela preservação do meio ambiente é intergeracional, tarefa de todos e não somente do Poder Público.

Como se verifica, o Estado por meio de seu poder de polícia deve regular condutas e disciplinar a forma de utilização do bem ambiental em favor de uma convivência harmônica entre homem e o meio ambiente, o que é fundamental para um estado de normalidade.

Da falta de normalidade decorre a obrigatoriedade de atuação estatal, atuando de forma a restaurar ou preservar a ordem pública. Isto é possível por intermédio do seu poder de polícia ambiental, com medidas de polícia administrativa e de polícia judiciária, encontrando na Polícia Militar forma segura e ágil de atuação, estabelecida constitucionalmente.

Por se constituir verdadeiro interesse público a preservação do ambiente, o Estado deve tutelar de forma ampla todas as formas de vida.

Ao que parece, a base jurídica para atuação estatal está sedimentada e aponta para uma necessária mudança de comportamento dos atores envolvidos na preservação do ambiente, principalmente a polícia ostensiva.

De fato, a polícia ostensiva e de preservação da ordem pública ambiental, em atendimento ao seu mister constitucional, deve priorizar sua atuação preventiva, em razão do bem que tutela, atendendo aos objetivos para a qual foi criada, ou seja: a proteção integral do meio ambiente.

Assim, reconhecida a obrigação de atuação da polícia ostensiva, passa-se a discorrer sobre sua ação administrativa integrada ao SISNAMA, na prevenção ou na repressão de ilícitos ambientais.

4.3. ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS OSTENSIVAS INTEGRADAS AO SISNAMA NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A CRFB apresenta papel relevante às policiais militares na proteção do meio ambiente. Assim, pode-se afirmar que a partir de sua atribuição constitucional e de sua ação integrada ao SISNAMA:

- (i) às polícias militares cabe a atuação administrativa em fiscalizar e preservar o meio ambiente, observada a destinação de competência administrativa comum aos entes federados, de acordo com o art. 23, VI, VII, CRFB, pelo regular exercício do poder de polícia ambiental.
- (ii) da mesma forma tem sede constitucional a atuação das polícias militares na preservação da ordem pública, de acordo com o art. 144, §5º, quando desenvolvidas ações de polícia ostensiva, em atividades de fiscalização ambiental (art. 225), visando prevenir, dissuadir ou reprimir os atos que violem a ordem pública no exercício do poder de polícia.

Em ambos os casos a atuação da polícia ostensiva deve ter em vista a garantia do mínimo essencial ecológico, no âmbito de um EDA.

Nessa órbita Canotilho e Leite (2012, p. 147-149) afirmam, com base na CRFB, que a preservação da ordem pública ambiental é necessária para a condução do EDA, contendo seu núcleo informativo

no art. 225 e distribuída ao longo de toda a Constituição, sendo necessária para que todos tenham um ambiente equilibrado, possibilitando uma vida digna e saudável. Seu foco não é a propriedade individual, mas a proteção do ambiente para todos. Neste sentido,

Na ordem pública ambiental, ao oposto, a desordem implementadora é substituída por um sistema integrado e multifacetário, que cumula democratização do domínio ambiental (= bem de uso comum do povo) com coletivização da representação do meio ambiente, na fórmula do um por todos (ação popular ambiental) ou do vários por todos (ONGs, na ação civil pública ambiental, conforme a Lei n. 7.347/85) (CANOTILHO; LEITE, 2012, p.150).

A proposta acima se refere à esfera civil, e de acordo com Silva (2011, p. 328), é reconhecida como o mais importante meio processual de defesa do meio ambiente, principalmente por seu caráter de proteção de interesses difusos e coletivos.

Destaca-se que, no campo da ordem pública ambiental, cabe à polícia ostensiva atuar na esfera administrativa e no encaminhamento dos atos para verificação da responsabilidade penal, seja por iniciativa própria ou mediante solicitação, na esfera de sua atribuição legal, exercendo a autoridade policial de meio ambiente, nos limites estabelecidos pela legislação vigente e/ou por delegação de órgãos competentes.

Assim, a atuação das Polícias Militares na área ambiental, integradas ao SISNAMA, carece apenas da regulamentação dos procedimentos necessários a sua atuação administrativa, relativos às fases de polícia administrativa ambiental, ou seja, de acordo com Lazzarini (1997, p. 169): ao consentimento, à ordem, à fiscalização e à sanção de polícia; ressalvadas as competências dos demais órgãos ambientais em todas as esferas da administração. Ressalta-se que, como se trata de competência comum, deve-se observar a Lei Complementar 140/11.

Conforme Freitas (2002, p. 150), a competência administrativa dos entes federados para a fiscalização das infrações ambientais, no exercício da polícia administrativa, inclui a Polícia Militar. “*Nisto não se pode ver ofensa ao texto constitucional*”, uma vez que

A PM está organizada em todas as unidades da Federação, em muitos Estados com órgãos especializados (Polícia Ambiental). Ao exercerem a polícia ostensiva são os seus integrantes os que primeiro tomam conhecimento da infração administrativa. Ora, se por lei ou convênio são investidos de poderes para lavrar autos de infração, nada mais lógico do que considerar a corporação como integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, nos termos do art. 6º, IV, da Lei 6.938, de 31.08.1981 (FREITAS, 2002, p. 150).

Nesse sentido, em sede de responsabilização administrativa, a Polícia Militar atua integrada ao SISNAMA na preservação do meio ambiente em atividade de cunho educativo, prevenindo o ilícito ou constatando as atividades lesivas ao meio ambiente.

No campo da competência administrativa, Constantino (2001, p. 99), por exemplo, ao analisar o art. 25 da Lei nº 9.605/98, que trata da apreensão do produto e dos instrumentos utilizados em infração administrativa ou crime, reforça a atribuição da Polícia Militar em fiscalizar o meio ambiente:

Trata-se de dispositivo que contém regras de caráter administrativo, a serem seguidas pelos órgãos detentores do poder de polícia, dentro dos quadros da Administração Pública (como é o caso da Polícia Militar Florestal, *verbi gratia*), no que tange à proteção do meio ambiente;

Do exposto, nota-se que as polícias militares, bem como seus segmentos especializados de polícia de proteção ambiental, têm sobre si grande responsabilidade e parcela de contribuição no trato das questões relativas ao meio ambiente, principalmente no que diz respeito à fiscalização ambiental.

Assim, devem atuar administrativamente tomando as medidas cabíveis enquanto órgão integrante do SISNAMA, ou, então, atuar enquanto polícia ostensiva para a preservação da ordem pública ambiental.

A partir da caracterização geral apresentada, passa-se a particularizar a atuação da Polícia Militar no exercício da polícia

ostensiva e de preservação da ordem pública ambiental, utilizando-se, como contribuição, o exemplo de Santa Catarina.

4.4 DESIDERATO AMBIENTAL CATARINENSE PARA O SÉCULO XXI

Com o intuito de apresentar aspectos da gênese da Polícia Ambiental em Santa Catarina, demonstra-se por meio de um breve histórico o caminho percorrido pelo órgão para melhor compreender sua atuação.

O embrião de criação da polícia ambiental remonta ao ano de 1962, com a designação de um efetivo policial de 37 integrantes para compor o pelotão de Polícia Florestal, com sede em Curitiba (art. 6º, b), por meio da Lei Estadual n. 3.147/62 (SANTA CATARINA, 1962), mas sua implantação não se concretizou.

Em 1979 pela Lei Estadual n. 5.521/79, ocorreu a redefinição da estrutura da Polícia Militar (SANTA CATARINA, 1979), a qual não contemplou a área ambiental e, desta forma, extinguiu o pelotão de Polícia Florestal.

Época que já refletia no mundo as ideias da Conferência de Estocolmo e, mesmo assim, não houve interesse estatal em operacionalizar um órgão policial com atuação na área ambiental.

Na década seguinte, o Estado de Santa Catarina juntamente com os Estados do Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, elaboraram o *Projeto Floresta Atlântica*, integrante do Programa Nacional do Meio Ambiente, com objetivo de promover o tombamento e preservação dos remanescentes desse ecossistema, considerado um dos mais ameaçados do mundo, segundo pesquisa da União Internacional de Conservação da Natureza (SANTA CATARINA, 1993). Nessa época,

[...] o Sistema Nacional do Meio Ambiente ainda não havia se estabelecido como unidade orgânica. A área ambiental não definira a sua fronteira de atuação, havia vácuos de competência por um lado e conflitos de jurisdição por outro. Faltavam recursos para a implementação de ações relativamente simples, assim como faltavam capacitação institucional, recursos materiais e tecnológicos, metodologias e instrumentos até mesmo para a aplicação

eficaz da legislação existente (BRASIL, MMA, 1996).

Assim, o Projeto Floresta Atlântica teve início em 1987. Foi financiado pelo Banco Mundial para a execução de cinco componentes, dentre os quais se destaca o *sistema de fiscalização*, que compreende o projeto de implantação da Polícia Florestal em Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1993).

Ressalta-se, ainda, que o Relatório de Atividades do Programa Nacional do Meio Ambiente apontava que,

O sistema de fiscalização ambiental estava funcionando precariamente, não dispunha de um corpo de Polícia Florestal, assim como era deficiente a integração entre os órgãos fiscalizadores - do próprio estado, do governo federal e dos estados vizinhos (BRASIL, 1996).

Dessa forma, a criação do órgão era uma pré-condição imposta pelo Banco Mundial para a concessão do financiamento do Projeto Mata Atlântica⁶⁸ (BORINELLI, 2007, p. 129), em Santa Catarina.

A pré-condição foi reforçada por meio de solicitação direta da FATMA à Polícia Militar para que esta deflagrasse o processo de criação da Polícia Florestal, uma vez que era necessário o instrumento legal de sua criação (SANTA CATARINA, 1993).

É importante ressaltar que o projeto com o Banco Mundial teve início antes da edição da CRFB, e recebeu o impacto das discussões que antecederam a constitucionalização da matéria, o que possibilitou, por parte do constituinte catarinense, a inclusão de um artigo determinando a criação do órgão especial de polícia florestal (182, §2º, CE/89).

O fato é que, a partir da Constituição Estadual, foi encaminhado o projeto de Lei n.110/90, que culminou com a edição da Lei Estadual n. 8.039/90 e com a criação da Polícia Florestal, com um

⁶⁸ Anteriormente denominado Projeto “*Floresta Atlântica*” (SANTA CATARINA, 1993). A alteração do nome do projeto ocorreu devido à amplitude dada à matéria em 1993, com o Decreto Federal n. 750/ 93, que tratava da área de domínio para proteção da Mata Atlântica, por meio da inclusão dos ecossistemas associados (art. 3º), o que, em Santa Catarina, compreendia todo o estado.

efetivo de 192 policiais militares ambientais (SANTA CATARINA, 1990).

A implantação da Polícia Florestal ocorreu a partir de 1991, no âmbito do projeto Floresta Atlântica. Foi, assim, instalada em 1992 com um efetivo inicial de 70 homens e sede no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, em Palhoça, Santa Catarina⁶⁹. Época em que ocorreu a alteração de sua denominação para *Ambiental* em decorrência da amplitude de sua missão estabelecida nas Constituições Federal e Estadual (SANTA CATARINA, 1993).

Desde então, a Polícia Ambiental atua de forma preventiva e repressiva, tendo por base a Constituição, enfrentando desafios para sua plena instrumentalização em prol do ambiente.

4.4.1 Da Constituição Catarinense ao Código Ambiental

Como explanado anteriormente, o Estado e seus órgãos ambientais encontram fundamentação na CRFB e na legislação ambiental infraconstitucional para fiscalizar e preservar o meio ambiente.

Os órgãos estaduais de meio ambiente são considerados órgãos seccionais⁷⁰ e atuam no controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradação da qualidade ambiental.

A atuação dos órgãos estaduais deve observar a competência administrativa comum dos entes federados em matéria ambiental, conforme mandamento da CRFB e da CE/SC, a qual no seu art. 9º contemplou a matéria⁷¹.

⁶⁹ De acordo com Borinelli (2007, p. 133), em “2003 seu efetivo era de 369 homens e contrastava com os 40 fiscais do IBAMA e os 8 da FATMA. O maior efetivo e as particularidades de sua autoridade tornaram o policiamento ambiental a referência mais importante no âmbito estadual entre as instituições”. Atualmente a Polícia Ambiental de Santa Catarina conta com um efetivo de 336 integrantes.

⁷⁰ O Código Ambiental do Estado de Santa Catarina apresenta estruturado o Sistema Estadual do Meio Ambiente (Lei n. 14.675, art. 10, I a IV), e detalha os órgãos seccionais integrantes do SEMA, incluindo a Polícia Militar Ambiental (SANTA CATARINA, 2009).

⁷¹ “Art. 9º - O Estado exerce, com a União e os municípios, as seguintes competências: VI - Proteger o Meio Ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, fauna e flora” (SANTA CATARINA, 1989).

Quanto à capacidade legislativa, seguindo o preconizado na CRFB, a CE/SC estabeleceu no seu art. 10⁷², as regras de concorrência com a União para legislar sobre o tema.

Logo, o Estado tem competência para administrar e legislar sobre a matéria, devendo observar a legislação federal no que couber e legislar no que lhe for permitido (SILVA, 2011, p. 77-81).

Portanto, em matéria ambiental, a competência legislativa estadual é concorrente, com prevalência das normas estaduais quando aplicadas, na mesma hipótese de incidência (MACHADO, 2012, 145-147), sendo comum a competência do Poder Público Estadual no controle, fiscalização e preservação do Meio Ambiente.

No tocante à atribuição das ações fiscalizadoras do meio ambiente, a CE/SC determinou a instituição de órgão especial de Polícia Florestal na Polícia Militar (art. 182, § 2º, CE), além de lhe atribuir o exercício da polícia ostensiva relacionada com a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais, bem como a proteção do meio ambiente (art. 107, e, g, CE).

Em atendimento à Constituição Estadual, em 23 de julho de 1990, por meio da Lei Estadual n. 8.039/90 foi criada a Companhia de Polícia Florestal, estabelecendo sua competência para o exercício do policiamento florestal (art. 7º). Sendo regulamentada pelo Decreto Estadual n. 1.017/91, que aprovou o Regulamento para atuação do Policiamento Florestal, detalhando suas atribuições no exercício de polícia ostensiva (art. 4º), com destaque para (SANTA CATARINA, 1991):

- I - atuar por iniciativa própria ou mediante solicitação, na esfera de sua competência;
- III - paralisar e/ou embargar atividades irregulares;
- IV - lavrar autos de infração;

⁷² “Art 10 - Compete ao Estado legislar concorrentemente com a União, sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar do Estado. § 2º Inexistindo norma geral federal, o Estado exercerá a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades. § 3º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (SANTA CATARINA, 1989).

- V - apreender instrumentos, equipamentos e compostos químicos, utilizados em desacordo com a legislação ambiental;
- IX - atuar, repressivamente, se for o caso;
- XII - estabelecer, em conjunto com os órgãos de meio ambiente do Estado, os locais de atuação das unidades de policiamento ambiental;
- XXIII - proteger as florestas, contra a ação predatória do homem, através de meios preventivos, repressivos e educação ecológica;
- XXXV - exercer a autoridade policial de meio ambiente, nos limites estabelecidos pela legislação vigente e/ou por delegação de órgãos competentes.

O rol de atribuições é extenso, mas destacam-se estas para exemplificar a amplitude da atuação administrativa e a autonomia da Polícia Militar Ambiental em Santa Catarina, a qual tem a possibilidade de atuar por iniciativa própria e exercer sua autoridade ambiental nos limites estabelecidos por lei ou por delegação.

Mesmo antes da edição do código ambiental, outras normas infraconstitucionais⁷³ editadas em Santa Catarina, legitimaram a atuação da Polícia Militar na proteção ambiental, tal como a Lei n. 11.069/98, que atribui a atividade de fiscalização de agrotóxicos e afins também à Polícia Ambiental (art. 7º), além de propor um trabalho integrado dos órgãos ambientais e seus técnicos, com ações de inspeção e fiscalização em caráter permanente (SANTA CATARINA, 1998).

Porém, somente com a edição da Lei Estadual n. 14.675/09, que instituiu o Código Ambiental de Santa Catarina, é que ocorreu a afirmação da atuação da Polícia Militar Ambiental como órgão executor da Política Estadual do Meio Ambiente (art. 10, III). Assim, dentre suas atribuições (art. 15) constam (SANTA CATARINA, 2009):

- I - exercer o policiamento do meio ambiente e atividades na área de inteligência ambiental, utilizando-se de armamento apenas em situações de comprovada necessidade;

⁷³ Entre elas a Lei Estadual n. 10.472/97, que estabelecia a Política Estadual de Florestas; e a própria Lei n. 5.793/80 que tratava da melhoria da qualidade ambiental; ambas revogadas pelo Código Ambiental Catarinense.

- II - estabelecer ações de policiamento ambiental nas unidades de conservação estaduais, de guarda de florestas e outros ecossistemas;
- III - lavrar auto de infração em formulário único do Estado e encaminhá-lo a FATMA, para a instrução do correspondente processo administrativo;
- IV - apoiar os órgãos envolvidos com a defesa e preservação do meio ambiente, garantindo-lhes o exercício do poder de polícia de que são detentores;
- V - articular-se com a FATMA no planejamento de ações de fiscalização e no atendimento de denúncias;
- VI - realizar educação ambiental não formal;
- VII - estimular condutas ambientalmente adequadas para a população;
- VIII - estabelecer diretrizes de ação e atuação das unidades de policiamento ambiental;
- IX - estabelecer, em conjunto com os órgãos de meio ambiente do Estado, os locais de atuação das unidades de policiamento ambiental;
- X - propor a criação ou a ampliação de unidades de policiamento ambiental;
- XI - estabelecer a subordinação das unidades de policiamento ambiental;
- XII - desenvolver a modernização administrativa e operacional das unidades de policiamento ambiental; e
- XIII - viabilizar cursos de aperfeiçoamento técnico, na área de policiamento ambiental, dentro e fora da corporação.

Note-se que o código amplia o rol de atribuições da Polícia Militar Ambiental para o desempenho dos atos de polícia ostensiva.

Moreira Neto (2009, p. 466) reforça que “*no desempenho da polícia ostensiva, expressão que engloba o ciclo completo de polícia administrativa, as Polícias Militares atuam como força de dissuasão (ações preventivas)*”, ou seja, compete a ela atuar enquanto polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, realizando todo o ciclo de polícia na esfera administrativa.

Assim, instrumentalizada pelo Código Ambiental pode a Polícia Militar Ambiental reger todos os seus atos (art. 15, VIII), lavrar autos de infração, iniciar o processo ambiental e encaminhá-lo à FATMA

para instrução do mesmo (art. 15, III) quando necessário, além de articular-se para o planejamento de ações de fiscalização (art. 15, V) e o estabelecimento de locais para sua atuação (art. 15, IX).

Ainda, reforça o Código Ambiental a necessidade de ação cooperada entre seus órgãos executores e determina à FATMA a articulação com a Polícia Ambiental para a execução ou planejamento da fiscalização, como também para o atendimento de denúncias e elaboração de portarias com o objetivo de disciplinar o processo administrativo fiscalizatório (art. 14, XII).

Dessa forma, evidencia-se que a Polícia Ambiental é competente para atuar como executora da Política Estadual do Meio Ambiente, caracterizando-a como integrante do SISNAMA. Logo, tem autonomia para a atuação administrativa e para o exercício do seu poder de polícia ambiental, não necessitando de instrumento legal de convênio⁷⁴ para realizar tarefas decorrentes de sua competência originária e das normas infraconstitucionais.

No mesmo sentido já se posicionou a Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE), no parecer n. 082/11, em resposta ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA):

[...] cumpre destacar que o ‘convênio’ citado pelo conselheiro da FATMA [...] carece de legalidade, eis que extrapolou a disciplina do Código Ambiental do Estado de Santa Catarina. Por óbvio que se a lei específica dota a Polícia Militar Ambiental de competência para o julgamento e aplicação de penalidades por infração ambiental, conforme já demonstrado, mero convênio não pode extirpar daquele órgão tal competência. Em o fazendo, por certo que carece de validade suas disposições [...] (SANTA CATARINA, 2011).

⁷⁴ Após a edição do Código Ambiental catarinense, foi celebrado em 27 de agosto de 2009 o Termo de Convênio n. 12013/2009-8 e também seu Termo Aditivo n° 01, em 06 de outubro de 2009, entre os órgãos executores e central do SEMA, versando sobre procedimentos administrativos decorrentes das ações de fiscalização e dos autos de infrações lavrados. Precedeu a este instrumento o Termo de Convênio n. 14370/2005-7, publicado no Diário Oficial n. 17.738 de 30.9.2005.

Importante ressaltar que foi necessária a manifestação da PGE para afirmar a competência da Polícia Militar Ambiental, apesar de já ter sido atestada com a edição do Decreto Estadual n. 2.954/10⁷⁵, que disciplinou o processo administrativo pelos órgãos executores da Política Estadual do Meio Ambiente, independentemente de convênio (SANTA CATARINA, 2010a).

Isso demonstra a dificuldade que o próprio Poder Público, no caso o CONSEMA, tem em legitimar a competência que a Polícia Militar Ambiental detém para desenvolver suas atividades na área ambiental.

A partir da contextualização acima, percebe-se que a competência constitucional e legal para a atuação da Polícia Militar está delimitada. Assim, deve-se observar em sua missão diária os atributos decorrentes do poder de polícia nas várias esferas de sua atuação, seja no campo administrativo ou judicial, por meio de ações preventivas e, em última instância, repressivas, pois a CRFB reserva a Polícia Militar uma atuação preponderantemente preventiva (art. 144, §5º, da CRFB).

Nesse sentido, a complexidade de atuação da Polícia Militar envolve todas as fases de polícia porque,

[...] delas se espera, pois é de sua competência, não só ações de fiscalização (policimento), mas também ações que comportem todas as fases do poder de polícia dando por conseguinte, poderes para que participe do “antes” e do “depois” do policiamento ostensivo (TEZA, 2008).

Reforça-se dessa maneira a necessidade da sociedade, da polícia e do próprio Poder Público de reconhecer a amplitude de atuação da Polícia Militar Ambiental na preservação e na conservação do ambiente.

Assim, a edição do Código Estadual Ambiental fundamenta a atuação da Polícia Militar como órgão executor da Política Ambiental Estadual e como instrumento de gestão impõe a ela e a toda a sociedade o dever de proteger o ambiente, revestindo de grande

⁷⁵ Cabe salientar que apesar do Decreto Estadual n. 2.954/10 inovar com a instituição dos Comitês de julgamento para as defesas prévias, contraria o art. 63 e seguintes do Código Ambiental de Santa Catarina, que institui as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações Ambientais (JARIAS).

responsabilidade esse dever de cuidado, o qual deve ser traduzido em ações efetivas.

Por outro lado, questiona-se o conteúdo de seu texto, o que suscita muitas discussões e sugere um resgate do seu processo de edição, sobre o qual se passa a discorrer.

4.4.2 O Código Ambiental de Santa Catarina

Com a promulgação da CRFB em 1988, uma nova ordem constitucional exigiu a revisão do ordenamento jurídico. Em âmbito estadual, a nova CE/SC passou a vigorar em 1989, contemplando o Meio ambiente em consonância com a CRFB. Contudo, há de se ressaltar que as demais leis infraconstitucionais estaduais não acompanharam este processo de readequação normativa.

Assim, até a edição do Código Ambiental, a Lei Estadual n. 5.793/80 e seu Decreto regulamentador n. 14.250/81 tratavam da Política Estadual do Meio Ambiente.

A tratativa de alteração da legislação ambiental foi iniciada no âmbito do CONSEMA, por meio da Resolução 01/2001⁷⁶ que criou um grupo de estudo para revisão da Legislação Ambiental Estadual e sua compatibilização com o atual ordenamento jurídico (SANTA CATARINA, 2001).

O grupo apresentou uma proposta de estudo para formulação de um código estadual de meio ambiente ou uma consolidação das leis ambientais do Estado, afirmando entre outros aspectos, a necessidade de definição de atribuições e competências para atuação dos órgãos ambientais⁷⁷. Porém, diante da complexidade do tema, esta não prosperou.

Ainda em 2001, apresentou-se o Projeto de Lei Estadual n. 0523.0/2001, de autoria do então deputado Francisco de Assis, como uma proposta de sistematização das normas ambientais de Santa Catarina em um código ambiental estadual, que foi apenas lido em plenário e posteriormente arquivado em 2006 (SANTA CATARINA, 2006).

A discussão sobre a necessidade de realização de um código foi retomada em 2006, com a realização da proposta de agenda ambiental

⁷⁶ Resolução publicada no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina (DOE), n. 16.630, de 29 de março de 2001.

⁷⁷ Ofício Circular n° 612/014, do CONSEMA-SC, contendo Memória de reunião do Grupo de Estudos para a revisão da Legislação Ambiental.

para o setor produtivo do Estado de Santa Catarina, que culminou com a elaboração e a entrega ao Governo do Estado do documento intitulado *Pacto Federativo como instrumento do desenvolvimento sustentável com a União*⁷⁸ (ABREU, 2012, p. 477).

O documento continha uma proposta de revisão da legislação ambiental em razão do impacto de sua aplicação no setor produtivo catarinense, apontando que “*a legislação ambiental e a forma como vem sendo gerida comprometem a continuidade do expressivo desempenho do setor produtivo catarinense*” (FIESC, 2006).

O documento solicitava, entre outros, o desarmamento da Polícia Ambiental e solicitava uma ação mais educativa e menos repressiva, destacando que os “*conflitos de competência gerados pelos órgãos responsáveis pela fiscalização e aplicação dos diplomas legais*” são um entrave para a economia catarinense, sugerindo a adequação, alteração e gestão da legislação ambiental (FIESC, 2006).

Neste contexto, por determinação do Executivo Estadual foram reiniciados os estudos pela FATMA para elaboração do Código Ambiental Estadual.

Assim, a partir de um texto base, em abril de 2007 foi realizado o primeiro workshop sobre o código ambiental, reunindo entidades e organizações governamentais e não governamentais, apontando como necessária a elaboração do código em face da desatualização e do conflito entre a legislação estadual e a federal⁷⁹ (SANTA CATARINA, 2007).

⁷⁸ O documento foi formulado pelos segmentos sociais organizados da economia catarinense. Foram realizadas 46 reuniões, sob a coordenação das Secretarias de Desenvolvimento Mesorregionais, com participação de 1.440 pessoas e várias entidades de classe (ABREU, 2012, p. 477).

⁷⁹ Foram apresentadas as sugestões da FATMA e as bases estruturantes para a discussão e proposta do código ambiental de Santa Catarina. Foram realizados grupos temáticos: Gestores, Institucional, Fiscalização, Licenciamento, Mineração, Recursos Hídricos, Resíduos Sólidos, Rural, Unidades de Conservação e Urbano, que aprontaram a versão proposta ao Governo do Estado. Os grupos temáticos tiveram como objetivo para a realização do código: a atualização e consolidação da legislação ambiental estadual a fim de eliminar as incompatibilidades com a legislação federal, além de propor a complementação da mesma e a legitimação e regimento dos procedimentos administrativos. O material produzido pelos grupos temáticos e o documento originado no workshop estão disponíveis junto a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS), FATMA e BPMA (SANTA CATARINA, 2007).

A proposta inicial do código ambiental foi compartimentada nos grupos de trabalho e o que se verifica das atas elaboradas é um estudo técnico, focado nas diretrizes elencadas para resolver a questão dos conflitos existentes entre a legislação federal e estadual, e a dinâmica praticada pelos órgãos de fiscalização ambiental em Santa Catarina.

Como resultado final dos grupos de trabalho, dentre as conclusões descritas no Relatório Síntese das Discussões, em relação à atuação da Polícia Militar, foi fundamentado o seguinte:

Grupo INSTITUIÇÃO

O Código vai estabelecer a inclusão da Polícia Militar ambiental - PMA no SISNAMA, dando-lhe autonomia no que refere à fiscalização ambiental. No entanto, regras de integração com a FATMA no que se refere a normatização dos procedimentos e planejamento de fiscalização serão definidas, visando a evitar orientações diferenciadas pelas duas instituições.

Grupo FISCALIZAÇÃO

Sanções administrativas: Serão aplicadas pela FATMA e Polícia Militar Ambiental, cabendo recurso à JARIA e ao CONSEMA (ver redação do artigo na ata do dia 05/06/07).

Os autos de infração serão lavrados em formulário único do Estado, sendo que cada auto originará um processo administrativo de fiscalização (SANTA CATARINA, 2008a).

Também se verificou a preocupação com o desdobramento político do que havia sido discutido tecnicamente. Assim,

[...] O Coordenador do GT [...] afirmou que a questão política foge dos poderes de ação dos participantes do GT. A [...] manifestou-se dizendo que as possíveis alterações feitas na Assembléia devem ser monitoradas pelas instituições que participaram da elaboração do Código (SANTA CATARINA, 2008a).

Apesar da preocupação, ao término dos trabalhos, a minuta do código foi elaborada e entregue ao Governo do Estado e encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC),

sendo rediscutida e modificada a proposta inicial⁸⁰ (SANTA CATARINA, 2008b).

Dessa forma, em 13 de abril de 2009, foi editada a Lei n. 14.675, que instituiu o Código Ambiental do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2009).

O Código Ambiental fundamentou a Política Estadual do Meio Ambiente, seus princípios (art. 4º), objetivos (art. 5º), diretrizes (art. 6º) e instrumentos (art. 7º), além de instituir o Sistema Estadual do Meio Ambiente (art. 10), definindo a Polícia Militar Ambiental como seu órgão executor (art. 10, III) e atribuindo-lhe competências (art. 15). Inovou em algumas questões, dentre as quais destaca-se a instituição das JARIAs (art. 16), que ainda necessita de implementação. Contudo, legislou em desacordo com a legislação federal sobre matérias, tais como as áreas de preservação permanentes (art. 114), reduzindo a possibilidade de sua proteção, o que suscitou sua inconstitucionalidade.

Assim, em 16 junho de 2009 a Procuradoria Geral da República por solicitação proposta pelo MP de Santa Catarina, ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.252⁸¹, contra o Estado de Santa Catarina e a ALESC em razão de dispositivos do Código Ambiental, em especial todo o conteúdo do art. 28 que trata de

⁸⁰ Dentre as alterações importantes que cercearam a participação da Polícia Militar no exercício do poder de polícia, constantes da minuta e excluídas do Código estão: Art. 23 - As sanções administrativas por violação de normas ambientais previstas em lei federal e estadual serão aplicadas pela FATMA e Polícia Militar Ambiental, cabendo recurso à Junta Administrativa Recursos de Infrações Ambientais - JARIA e ao Conselho de Meio Ambiente - CONSEMA, na forma desta lei e regulamentos pertinentes (ata GT Fiscalização 05/05/2007). Art. 46 - Entende-se por autoridade ambiental o Presidente da FATMA e o Comandante da PMA e aqueles que agirem por delegação, previsto em ato normativo interno. Art. 47 - As ações e procedimentos de caráter geral relacionados à fiscalização ambiental estadual deverão ser uniformes e serão normatizados por meio de Portaria conjunta da FATMA e PMA (Ata Grupo de Trabalho Fiscalização - 01/08/2007).

⁸¹ A Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses (FEEC) e Instituto Evilásio Caon ingressaram como *amicus curiae*. As peças eletrônicas referentes a ADI 4252, de relatoria do Min Celso de Mello, estão disponíveis no [sítio do STF: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2684447>](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2684447). Acesso em 12 Jan. 2013.

conceituações básicas; art. 101 a 116; 118, X; 121, parágrafo único; 140 e incisos que tratam de assuntos relacionados a elementos de proteção de áreas de preservação permanentes, campos de altitude e unidades de conservação, por violação ao preceito constitucional do art. 225 e do art. 24 §§ 1º e 2º da CRFB (BRASIL, 2008b).

Em 19 de junho de 2009, o Partido Verde ingressou também com ADI n. 4253⁸² contra dispositivos do código, em especial sobre a redução dos limites das áreas de preservação permanente.

Atualmente a ADI se encontra conclusa para julgamento⁸³ no STF (Brasil, 2008b).

Ressalta-se que as ações propostas não questionam as atribuições da Polícia Militar, de forma que contribui para legitimar suas ações enquanto polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, tema sobre o qual se discorre a seguir.

4.4.3 O Exercício da Polícia Ostensiva e de preservação da ordem pública ambiental em Santa Catarina

Em Santa Catarina, a Polícia Militar Ambiental, como decorrência de sua missão constitucional, desenvolve ações rotineiras voltadas à fiscalização das atividades degradadoras da qualidade ambiental, bem como à conscientização da população para a necessidade de preservação do meio ambiente, tendo como principais atividades⁸⁴ (SANTA CATARINA, 2002):

- (i) educação Ambiental por meio de palestras em escolas e comunidades, exposições, participação em eventos, elaboração de *folders* e cartilhas, entre outros;

⁸² Em 5/8/2009 o STF determinou o apensamento da ADI 4.253 aos autos da ADI 4.252/SC, para julgamento conjunto do pedido (Brasil, 2008b).

⁸³ O de Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC) promoveu em novembro de 2012 o julgamento simulado da ADI, com o objetivo de realizar uma análise técnico-jurídica como contribuição de seus estudos. O tribunal julgou procedente, por maioria de votos, o pedido pela inconstitucionalidade. O conteúdo dos votos na íntegra, inclusive a sentença, estão disponíveis na página do GPDA. Disponível em: <www.gpda.ufsc.br>. Acesso em: 9 Dez. 2012.

⁸⁴ Informações obtidas junto ao BPMA, contida na Exposição de Motivos s/nº, datada de 12.07.2002, encaminhada ao Comando Geral da Polícia Militar para criação do Batalhão de Policia Ambiental em Santa Catarina (2002).

- (ii) proteção da Flora por intermédio da fiscalização de madeiras, desmatamentos irregulares, transporte de produtos e subprodutos florestais, entre outros;
- (iii) proteção da Fauna por meio da fiscalização da caça, da posse de animais em cativeiro, do comércio ilegal de espécimes silvestres, entre outros;
- (iv) proteção dos Recursos Hídricos por meio da fiscalização da emissão de poluentes nos cursos d'água, proteção das nascentes e mananciais, preservação da mata ciliar, entre outros;
- (v) proteção da fauna ictiológica por intermédio da fiscalização efetiva da atividade pesqueira;
- (vi) defesa dos recursos minerais por intermédio da fiscalização das lavras irregulares.

Nesse sentido, atua o BPMA de forma preventiva ou repressiva, constatando ilícitos ambientais, produzindo documentos que são encaminhados à esfera administrativa e à judicial para a devida responsabilização (art. 225, §3º da CRFB).

No conjunto de suas ações preventivas, integra o CONSEMA e suas câmaras técnicas de educação ambiental, de assuntos jurídicos e a florestal; além de compor o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, demais Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos municípios sede de suas unidades policiais, bem como desenvolve articulação com outros órgãos ambientais, MP, PJ e a própria sociedade.

Desde sua criação o BPMA participa de programas e projetos de educação ambiental. Até dezembro de 2009 tem o registro da participação de 1.682.216 pessoas em suas atividades educativas e de conscientização ambiental (SANTA CATARINA, 2010b), número este que equivale, por exemplo, à média de habitantes da Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

Ressalta-se que a sua atuação contempla atividades institucionais ou em parceria com os demais órgãos ambientais, MP, PJ e sociedade em geral, tais como o programa, *Lixo Nosso de Cada dia, Água Limpa*⁸⁵, *Destinação de Embalagem de Agrotóxico*⁸⁶,

⁸⁵ Programa coordenado pelo MP, visando a fiscalização, proteção e recuperação dos mananciais de abastecimento público (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2000a).

*Prevenção de Delitos e Danos Ambientais*⁸⁷ e o *Protetor Ambiental Mirim*.

A partir de 2005 foram produzidas cartilhas ecológicas particularizando os ensinamentos para cada área de atuação do BPMA, sendo distribuídas em todas as redes de ensino da área de abrangência de suas unidades operacionais.

Dentre as ações preventivas institucionais, destaca-se o projeto *Protetor Ambiental Mirim*, que tem por objetivo despertar a consciência ecológica e a orientar os jovens para atuarem como multiplicadores na defesa do meio ambiente. Este projeto já formou mais de dois mil jovens, da rede de ensino pública e privada, e a partir de 2009 passou a integrar o programa *SC Rural*⁸⁸ (SANTA CATARINA, 2012).

Para ressaltar a importância do caráter preventivo da atuação da Polícia Ambiental em parceria com os demais órgãos, destaca-se o Programa *Lixo Nosso de Cada Dia*, que teve sua origem a partir de um levantamento encaminhado ao MP em 1999, o qual apontava as condições dos resíduos sólidos e seu tratamento de forma inadequada em todos os municípios catarinenses (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2001).

No levantamento realizado a Polícia Ambiental constata que “56% possuem lixão a céu aberto; 0,5% usina de compostagem; 27% aterro sanitário; 7% recolhimento privado; 4% usinas de reciclagem; 1% lixão industrial; e, 2% não possuem nenhum tipo de coleta” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2001); situação que culminou também com a Recomendação do MP n° 001/2001/CPC/CME ao Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente para,

[...] apoiar e estimular os municípios no desenvolvimento de programas de educação e conscientização da população em geral, contra o desperdício (redução da geração de lixo) e do

⁸⁶ Programa coordenado pelo MP, com objetivo de implantar ações preventivas e corretivas, para minimizar problemas resultantes da destinação incorreta das embalagens de agrotóxicos (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2001).

⁸⁷ Como resultado do programa, tem-se o ajuizamento de 601 denúncias por infrações penais e ambientais (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2000b).

⁸⁸ Trata-se de cooperação para o desenvolvimento rural. Programa integrante do Projeto Micro Bacias 3, com verbas do Banco Mundial, que visa reduzir a pobreza no meio rural e assegurar a sustentabilidade de todas as formas de vida. Para maiores detalhes acesse: <<http://www.microbacias.sc.gov.br/>>.

seu aproveitamento, através da reutilização e reciclagem; bem como de programa sustentável de coleta de lixo (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2001).

Com efeito, a atuação preventiva no levantamento sobre a situação dos resíduos sólidos em Santa Catarina, antecipou proteção jurídica e efetiva ao ambiente, porque resultou no processo de licenciamento ambiental de aterros sanitários em praticamente todos os municípios. Esta ação levada a efeito com a tutela do MP, somente foi contemplada em 2007 pela Lei n. 11.445/07 (BRASIL, 2007) e recentemente com a edição da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, pela Lei n. 12.305/10 (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, também foram realizados, desde a criação da Polícia Ambiental, 8.801 eventos tais como seminários, simpósios, palestras, a fim de despertar a consciência ecológica e a cultura de preservação do meio ambiente, isoladamente ou em parceria com entidades educacionais, organizações não governamentais (ONGs) e demais interessados da comunidade (SANTA CATARINA, 2010).

No que tange a sua atuação ostensiva repressiva, quando necessário, a Polícia Ambiental coíbe práticas de atos lesivos ao meio ambiente, realizando os atos preparatórios de polícia judiciária e atos de polícia administrativa.

No entanto, sua atuação ainda é questionada por degradadores e pelos próprios organismos de Estado. Mas, podemos pontuar que há algum tempo, o tema vem sendo enfrentado pelos Tribunais. Em 2002, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se posiciona a favor da polícia ambiental, conforme informa Freitas (2002, p. 152)⁸⁹:

Além da atividade típica de Polícia Administrativa, vem a Polícia Militar (Ambiental ou Florestal), agindo como Polícia Judiciária ao lavrar termo circunstanciado (Lei 9.099, de 26.09.1995, art. 69) nos crimes de menor potencial ofensivo, ou seja, aqueles cuja pena não ultrapasse 2 (dois) anos [...] O tema é polêmico e encontra resistência, principalmente

⁸⁹ Ação do Estado do Paraná, julgada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) admitindo como correta a ação da Polícia Militar ao lavrar o Termo circunstanciado (C 7.199/PR, Rel. Ministro Vicente Leal, j. 01.07.98, DJU 28.09.98) (LEAL; PIETRAFESA, 2008, p. 888).

por parte da Polícia Civil. A jurisprudência é escassa, porém há julgado do STJ admitindo como correta a ação da PM. Regra geral o Judiciário vem aceitando o chamado termo circunstanciado como documento hábil à proposta de transação ou mesmo de ação penal nos Juizados Especiais criminais.

Assim, do ponto de vista da atuação nas atividades preparatórias de polícia judiciária, a Polícia Ambiental em Santa Catarina vem desde 1998 realizando o Termo Circunstanciado⁹⁰ (TC), procedendo ao ciclo completo de polícia e ao constatar infrações ambientais de menor potencial ofensivo, encaminhando o fato aos Juizados Especiais.

De fato, esse procedimento vem sendo confirmado pelo STF, quando questionada a realização de TC pela Polícia Militar, como por exemplo a ADI n. 2862/SP⁹¹ (BRASIL, 2008), com a relatoria da Ministra Carmen Lúcia, em que na época o Partido Liberal (PL), atualmente Partido da República (PR), insurgiu contra a validade do Provimento n. 758 do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo e a Resolução n. 403 da Secretaria de Segurança Pública do mesmo Estado, que autorizavam a Polícia Militar a elaborar Termo Circunstanciado e seu encaminhamento à autoridade judiciária, nos termos da Lei n. 9.099/95 .

A ADI, não foi conhecida por unanimidade dos Ministros presentes, por se tratar de ato normativo secundário que se prestava a interpretar a norma contida no art. 69 da Lei n. 9.099/95. Porém extrai-se dos votos em plenário que,

[Ministro Cezar Peluso] não veria inconstitucionalidade alguma, uma vez que, na verdade não se trata de polícia judiciária, mas de ato típico da chamada polícia ostensiva e de preservação da ordem pública – de que trata o § 5º do artigo 144 –, atos típicos do exercício da

⁹⁰ Ao implantar o Termo Circunstanciado Ambiental em Santa Catarina, o TJSC determinou o trancamento de inquérito policial realizado pela polícia civil (HC008.00.001542-0, de 18.4.2000), questionando possível usurpação de função pelo policial militar que lavrou Termo Circunstanciado ambiental na comarca de Blumenau. Desde então, não ocorreram demais incidentes, até a implantação do TC por toda Polícia Militar em 2007.

⁹¹ Decisão STF, em ADI nº 2862/SP - Rel. Min. Carmen Lúcia, (DJe 9/05/2008).

competência própria da Polícia Militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência e, em caso de flagrante, encaminhar o autor e as vítimas à autoridade, seja policial, quando seja o caso, seja judiciária quando a lei o prevê [...] Explícita o que a polícia militar faz costumeiramente e tem de fazê-lo dentro de sua atribuição.

[Ministro Ricardo Lewandowski] É um mero relato verbal reduzido a termo (BRASIL, 2008).

Importante destacar que no voto do Ministro Cezar Peluso verifica-se o entendimento de que a lavratura do TC, constitui-se em ato típico de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

Em situação análoga a decisão monocrática, da lavra do Ministro Eros Grau, na ADI 3954⁹² (BRASIL, 2009), não conhece da Ação e afirma não haver ofensa ao art. 69 da Lei n. 9.099/95 por expressa referência ao parágrafo único do artigo 4º do CPP. Assim, somente os “*eventuais excessos nela contidos configuram ilegalidade*”.

Dessa forma, o Ministro Eros Grau fundamenta o que Lazzarini (1997, p. 169, apud. Tácito, 1959, p. 27) já lecionava: “*a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de Direito*”. Neste sentido, verifica-se que não há exclusividade da Polícia Civil no exercício da polícia judiciária estadual, como bem salienta o Ministro Eros Graus o próprio Código de Processo Penal (art. 4º, parágrafo único), informa que a competência atinente à polícia judiciária não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida “*a mesma função*” (BRASIL, 1941).

A Lei n. 9.099/95 ao definir a imediata comunicação da infração de menor potencial ofensivo *por autoridade policial* aos Juizados Especiais (BRASIL, 1995), inclui tanto a autoridade judiciária quanto a administrativa. Assim, afirma Grinover (1998, p. 3) ao analisar a ação e o processo penal descrito na LCA, que o legislador reforça a necessidade de uma rápida apuração dos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, não importando se a comunicação foi realizada por autoridade administrativa ou judicial, fato que legitima a ação da Polícia Militar Ambiental.

Deve-se ainda ressaltar a competência da Polícia Militar Ambiental para a prática de atos administrativos, com a possibilidade

⁹² Publicada no DJe n. 44, de 9.3.2009 (BRASIL, 2009).

de delegação de competência entre os entes federados por meio de convênio, como demonstra o informativo de jurisprudência n. 390 do STJ, da lavra do Min. Francisco Falcão, julgado em 14 de abril de 2009⁹³, referente aos autos da ação de Recurso Especial (REsp.) n. 1.109.333-SC, em que a 1ª Turma entendeu por unanimidade que “*a Polícia Militar Ambiental órgão do Estado, atua em nome dele e, assim, é competente para a lavratura de auto de infração ambiental*” (BRASIL, 2009).

Na referida ação o Recorrente aduziu que a Polícia Militar Ambiental de Santa Catarina não é órgão competente para a lavratura do auto de infração ambiental, eis que apenas o IBAMA detém a atribuição, podendo conveniar com o Estado para desempenhar as atividades de fiscalização.

Em seu voto (BRASIL, 2009) o Ministro Francisco Falcão, ao contrário do que sustentava o Recorrente, reconhece a Polícia Militar Ambiental como órgão do Estado e competente para a lavratura do auto de infração ambiental ao analisar o Art. 70, § 1º da LCA. Prolatou que o IBAMA como órgão executor do SISNAMA está autorizado a celebrar convênio com os Estados, para que estes possam exercer a fiscalização Ambiental.

Em Santa Catarina, também sedimentando a legitimidade da atuação da Polícia Militar, o MP firmou o programa de *Prevenção de Delitos e Danos Ambientais*, envolvendo órgãos públicos, que consiste na apresentação pela Polícia Militar de notícia de infração penal ambiental, instruída com informações técnicas necessárias, procedimentos investigatórios preliminares para fundamentar a atuação ministerial no processo de responsabilização por dano ao meio ambiente e a devida prestação jurisdicional (VENANCIO, 2003).

Assim, é possível observar que a atuação da Polícia Ambiental é ampla porque sua atividade contempla ações de cuidado com o ambiente, ações repressivas para cessar o ilícito ambiental e obrigações legais que lhe impõe o dever de informar ao judiciário a infração cometida em desfavor do ambiente.

⁹³ Assim decidiu o Ministro Francisco Falcão: “I - A Polícia Militar Ambiental do Estado de Santa Catarina tem competência para a lavratura de auto de infração ambiental, conforme previsão dos artigos 70 da Lei 9.605/98, e 17-Q da Lei 6.938/81. II - Recurso improvido” (DJe 23/04/2009).

Dessa forma, apresenta-se dados quantitativos de sua ação preventiva e repressiva⁹⁴, referentes ao período de 2001 a 2012, fornecidos pelo BPMA (SANTA CATARINA, 2013), com o objetivo de pontuar e refletir sobre suas atividades ostensivas e de preservação da ordem pública.

Tabela 1 – Dados gerais comparativos BPMA – 2001/2012.

DADOS	2001 a 2010	Média Década	2011	2012
Ocorrências Ambientais atendidas	155.532	15.553	11.386	8.925
Ocorrências PM atendidas	67.341	6.734	19.713	10.544
Total ocorrências atendidas	222.873	22.287	31.099	19.469
Atendimento de requisições MP/PJ	19.492	1.949	2.519	1.777
Denúncias Recebidas Ambiental	115.958	11.595	6.205	5.371
Denúncias Atendidas Ambiental	60.572	6.057	4.760	3.936
<i>Déficit de atendimento de denúncias</i>	55.386	5.538	1.445	1.435
Autos de Infração Lavrados	21.496	2.149	1.454	1.019
Relatórios de Vistoria	16.766	1.676	2.166	1.368
Notícia de Infração Penal Ambiental	9.562	956	564	399
Termo Circunstanciado	14.775	1.477	730	509
Processos Adm. Julgados	-	-	1.262	1.263
Termo de Compromisso	-	-	139	319

Fonte: Elaborada pelo Autor.

A partir dos dados constantes da Tabela 1, é possível destacar três blocos de atividades para análise:

⁹⁴ As informações foram obtidas por meio de dados estatísticos fornecidos pela 3ª Seção do BPMA, disponíveis no banco de dados da Instituição e reunidos em Relatório de Atividades encaminhados pelo Comandante do BPMA. A escolha dos dados se deu de forma a apresentar os aspectos gerais de atuação do BPMA. Evitou-se a particularização da atuação.

- (i) ostensivas - o conjunto relacionado ao recebimento de denúncias, o atendimento de ocorrências ambientais e do policiamento ostensivo geral da Polícia Militar;
- (ii) propriamente administrativa - o conjunto relacionado a lavratura do Auto de Infração, a realização do termo de compromisso e o julgamento dos processos administrativos;
- (iii) preparatórias judiciais - o conjunto de procedimentos relacionados ao atendimento de requisições do MP e do PJ, a realização dos Termos Circunstanciados e a Notícia de Infração Penal Ambiental (NIPA).

Verifica-se que nas atividades ostensivas de atendimento de ocorrências ambientais, em relação à média da década anterior, e o realizado nos anos de 2011 e 2012, ocorreu uma sensível redução na sua atuação, ao passo que aumentou consideravelmente o atendimento de ocorrências no policiamento ostensivo geral, ou seja, nas atividades típicas de Polícia Militar, sendo que os dois primeiros anos desta década superam em muito a média da década anterior.

Nota-se que existe um deslocamento do eixo de atendimento de ocorrências ambientais para as de polícia ostensiva geral, que aliado ao déficit anual nos registros de denúncias ambientais, sugere alguns motivos: *déficit* de pessoal, deslocamento para outras atividades administrativas, planejamento inadequado, etc. Este quadro como consequência, pode ocasionar o descrédito da Instituição, como também a possível responsabilização do Estado pelo não atendimento de infração ambiental causadora de dano.

Em relação às atividades propriamente administrativas, constata-se a redução do número de autos de infração ambiental e dos relatórios de vistoria em relação à década anterior. Entretanto, deve-se ressaltar que a partir de 2010 foi implementado o julgamento de processos administrativos e a realização de termo de compromisso ambiental.

Ressalta-se que, em análise geral, a redução do número de autos de infração pode estar relacionada a uma maior conscientização da sociedade para o não cometimento de infrações ambientais. Contudo, esta redução aliada ao *déficit* de atendimento de denúncias equivale praticamente à média da década anterior.

No que se refere às atividades preparatórias judiciais, observa-se que o atendimento de requisições do MP e do Judiciário se manteve na média da década anterior. Todavia, em relação ao número de NIPA

e do TC ocorreu uma redução acentuada, seguindo a mesma tendência das ocorrências ambientais atendidas.

Em geral, reforça-se que os dados apontam para a redução de todas as atividades do BPMA relacionadas à sua atuação, exceto àquelas relacionadas ao atendimento das requisições do MP e PJ, e de ocorrências do policiamento ostensivo geral da Polícia Militar, as quais aumentaram significativamente.

Nesse sentido, faz-se necessário o redirecionamento das atividades do BPMA para o atendimento do objetivo para o qual foi criado, uma vez que se deve lembrar que,

Numa sociedade em que a consciência e o exercício da cidadania são ainda débeis e vacilantes – como acontece na quase totalidade do território brasileiro –, as manipulações contra o meio ambiente, os abusos antiecológicos do poder, a discricionariedade e favorecimentos ilícitos, a prepotência e o cinismo são facilmente constatáveis e passam batidos com carimbos e chancelas. [...]

O preço dos erros e desses pecados públicos, o pesado tributo social da degradação do meio ambiente será pago pelos mais fracos e pela própria natureza, até que um dia as gerações de hoje e de amanhã sejam cobradas pela História. [...] (MILARÉ, 2011, p.161).

Dessa forma, reveste-se de suma importância que a Polícia Ambiental retorne à sua essência constitucional, constituindo um verdadeiro instrumento para que a sociedade possa atingir o Estado de Direito Ambiental, eis seu desiderato.

Na verdade o retorno não é fácil, primeiro porque a sociedade não faz as escolhas adequadas em relação ao meio ambiente; segundo porque cabe à sociedade definir qual o tipo de polícia que deseja e por fim, o que essa polícia deve fazer por ela.

De todo o exposto, em um ambiente onde impera a cultura do risco, exige-se a necessidade de tomada de consciência por parte de todos os atores envolvidos na questão ambiental, a fim de garantir um mínimo essencial ecológico no âmbito de um EDA.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de preservação da ordem pública como missão das polícias ostensivas, porque estas têm sobre si a responsabilidade da atuação preventiva.

A missão constitucional destinada às polícias é ampla e complexa, envolve todo o ciclo de polícia e o cuidado com o bem ambiental, o que exige sua atuação por iniciativa própria ou integrada ao SISNAMA.

Em Santa Catarina, constata-se a história de um órgão que apesar de não nascer do desejo da sociedade, mas por imposição de um organismo internacional, funciona apesar dos arranjos institucionais, que entre outros, questionam sua própria legitimidade.

Com efeito, sua atuação vai para além do policiamento ostensivo.

5 CONCLUSÃO

Ao longo desse estudo se apresentou a atuação da polícia ostensiva em relação à ordem pública na proteção do ambiente, com ênfase na PNMA e na inclusão da matéria na CRFB, a qual tratou o meio ambiente como um direito fundamental, intergeracional e impôs à sociedade e ao Estado o dever de cuidado para a garantia de um mínimo existencial ecológico.

A CRFB propõe como tarefa da polícia ostensiva para a proteção do meio ambiente a união do conteúdo que trata da ordem pública, com o conjunto normativo ambiental. Dessa forma, a base constitucional posta para o exercício da polícia ostensiva na preservação da ordem pública ambiental é ampla, necessita do reconhecimento e da internalização da dimensão do *presente* recebido pelo constituinte em 1988.

A dimensão constitucional do termo polícia ostensiva e de preservação da ordem pública determina à Polícia Militar uma dupla função, a de segurança voltada à prevenção criminal e à função administrativa para a realização dos atos de polícia, as quais ainda não foram incorporadas pela doutrina e pela sociedade. Esta pelo imaginário de um Estado repressor e àquela por ser escassa e o seu conteúdo relacionar-se ao aspecto militar, estudado geralmente pelos integrantes da própria corporação.

A execução dos atos de polícia para a preservação ambiental ocorre no ambiente disciplinado pelo Estado, de acordo com o interesse público, por meio do poder de polícia ambiental. A obrigação de preservar os recursos naturais e de se abster de degradá-los exige a atuação da polícia ostensiva em sua plenitude, sem lacunas, na esteira do mandamento constitucional e dos objetivos da PNMA. Neste sentido, a polícia ostensiva deve atuar diante da incapacidade, inoperância e da falência dos demais órgãos ambientais e, para isto, deve estar aparelhada e pronta para o exercício de sua missão.

A dificuldade de atuação reside também no reconhecimento de que a polícia ostensiva ambiental é o conjunto dos atos resultantes da atividade de Polícia Militar para a preservação da ordem pública ambiental, e que compreende os atos de polícia administrativa referentes à realização dos procedimentos administrativos; os atos preparatórios de polícia judiciária relacionados à comunicação de infração ambiental ao MP e PJ para a devida apuração da responsabilidade civil e penal; e os atos de polícia de segurança que se revestem na atividade de prevenção, persuasão ou repressão imediata

de atos e condutas contrárias a ordem pública ambiental ou mediante sua quebra.

No âmbito da PNMA, a polícia ostensiva integra o SISNAMA, atua de forma isolada ou em conjunto com outros órgãos e realiza atos de polícia ostensiva ambiental. Apesar dos questionamentos sobre sua competência, em Santa Catarina, com a edição do Código Estadual Ambiental a questão foi fundamentada e a polícia é legitimada como órgão integrante da SEMA. Cabe ressaltar que tramitam no STF, ADIs contra alguns de seus dispositivos, mas estas não questionam as atribuições da polícia ostensiva.

A discussão acerca do tema permanece em aberto, *em movimento*. O fato é que, como ordem pública ambiental é o objeto de atenção e trabalho das polícias ambientais que devem atuar sob o prisma da legalidade, é necessário ter uma definição normativa clara que contemple e delimite o âmbito da sua atuação para maior eficiência na proteção ambiental.

Por ser a atuação de polícia ostensiva ambiental ampla e complexa, conflita com interesses institucionais, políticos e principalmente econômicos, em razão do uso insustentável dos recursos naturais e da irresponsabilidade com as escolhas contrárias ao ambiente. Da ausência de responsabilidade com o equilíbrio ambiental, surgem lacunas de uma sociedade que não resolve o risco, simplesmente o substitui por outro. Esta situação requer o enfrentamento da questão e envolve a mudança de comportamento da sociedade e do Poder Público para uma vida digna e em harmonia com o ambiente.

O certo é que as Polícias Militares são instrumentos postos pelo constituinte em favor da sociedade e do próprio ambiente. Desenvolvem em todo o território nacional ações de proteção ambiental e, em muitas localidades, são os únicos órgãos que atuam na preservação da ordem pública ambiental.

O destaque do trabalho é para a atuação da polícia ostensiva ambiental em Santa Catarina e a dificuldade no reconhecimento da sua missão pela sociedade e pelos demais órgãos do próprio Estado. Esta atua em todas as etapas de polícia ostensiva, desempenha papel relevante na articulação e na execução de programas institucionais ou em parceria com os demais órgãos ambientais, MP, PJ e com a sociedade em geral, e se afirma como órgão executor da Política Estadual Ambiental.

A prevenção é o foco de sua atuação por meio de atividades educativas e de conscientização ambiental. É importante destacar que

a prevenção antecipa a proteção jurídica do ambiente, como no caso do levantamento realizado em 1999 pela polícia ostensiva, sobre a situação dos resíduos sólidos em Santa Catarina, que encaminhado ao MP resultou no Programa *Lixo Nosso de Cada Dia* e no processo de licenciamento ambiental de aterros sanitários em praticamente todos os municípios, com sua disposição em local adequado, o qual veio a ser discutido em todo o Brasil a partir de 2007 com a Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e recentemente com a edição da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos deverá ser resolvido.

Na dinâmica de sua atuação ostensiva, observa-se nos últimos anos o *déficit* nos atendimentos de denúncias ambientais e o aumento do atendimento das ocorrências gerais de Polícia Militar. Fato que evidencia o deslocamento de sua atividade fim e que merece maior atenção por parte do Poder Público, uma vez que essa relação vai para além da Polícia Militar, na lógica de um sistema institucionalizado do não controle dos riscos no qual quem chega depois não se responsabiliza pelo resultado das escolhas anteriores.

Em Santa Catarina, a autonomia conquistada para a proteção do meio ambiente pela polícia ostensiva ambiental serve de releitura para que as demais polícias ostensivas ambientais realizem o seu desiderato: a prevenção como o objetivo de sua atuação ostensiva, independente ou integrada ao SISNAMA, e a presença em todos os seus municípios.

Por fim, a Polícia Militar Ambiental é um instrumento para que a sociedade de risco possa atingir o Estado de Direito Ambiental, tarefa que não é fácil porque depende de escolhas adequadas realizadas pela sociedade em relação ao meio ambiente, da definição do que ela quer que a polícia ostensiva faça por ela e qual o tipo de polícia que deseja.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Miriam Santini de. Código Florestal Brasileiro e Código Ambiental de Santa Catarina: legislação a favor do lucro . *In: REBELA – REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS*, v. 1, n. 3, fev. 2012. p. 471-480.

AMADO, Frederico Augusto De Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: atlas, 2012.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: IBAMA, 1994.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ALVARENGA, Paulo. **O inquérito civil e a proteção ambiental**. São Paulo: BH Editora, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. Segurança pública: atuação das forças armadas tem que ser excepcional. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 jun. 2008. Disponível em <[HTTP://www.conjur.com.br/static/text/67573,1](http://www.conjur.com.br/static/text/67573,1)>. Acesso em: 15 jul. 2012.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2002.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Silvini, BORATTI, Verri Larissa. **Estado de direito ambiental**: tendências. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma nova modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

_____. **A ciência é a causa dos principais problemas da sociedade industrial.** São Paulo, 20 Nov. 2001. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/ciência/fe2011200101.htm>. Acesso em: 12 Mar. 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOFF, Leonardo. **Ecologia: grito da terra, grito dos pobres.** São Paulo: Ática, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. A quinta geração de direitos fundamentais. *In: Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça.* Porto Alegre, n° 3, Abr./Jun. p. 82-93, 2008.

BORINELLI, Benilson. **Desempenho político-administrativo das Instituições Ambientais na década de 1990: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA), 2007.** 381 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da UNICAMP) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

BOURG, Dominique. **Qual ES El future del desarrollo sostenible?** Trad. Alejandra Perucha Martinez. Madrid: ediciones Akal, 2005.

BOUZON, Emanuel. **O código de hammurabi.** 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Dispõe sobre o Código de Processo Penal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 21 jul. 2012.

_____. **Lei n. 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 20 jun. 2012.

_____. **Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 21 jul. 2012.

_____. **Decreto n. 85.206, de 25 de setembro de 1980.** Altera o artigo 8º do decreto 76.389, de 3 de outubro de 1975. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85206-25-setembro-1980-434622-publicacaooriginal-1-pe.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

_____. **Lei 6.938/81, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. MEDAUAR, Odete. **Constituição federal, coletânea de legislação de direito ambiental.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983.** Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Dec88777.htm>. Acesso em: 21 jul. 2012.

_____. **Lei 7.347/85, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. MEDAUAR, Odete. **Constituição federal, coletânea de legislação de direito ambiental.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Decreto n. 750, de 10 de Fevereiro de 1993.** Dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d750.htm>. Acesso em: 23 Dez. 2012

_____. **Lei 8.078/90, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 06 Abr. 2012.

_____. Lei 9.605/98, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Constituição federal, coletânea de legislação de direito ambiental.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. Decreto 99.274/90, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei 6.938/81, que dispõem respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. MEDAUAR, Odete. **Constituição federal, coletânea de legislação de direito ambiental.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **AGU. Parecer GM-25,** da Lavra do Advogado-Geral da União Gilmar Mendes, de 10.08.01, Publicado no DOU de 13.8.2001. Disponível em: [HTTP://www.acors.org.br/admacors/download.php?arquivo/home/acors/download/20competencia%20da%20policia%20militar.htm](http://www.acors.org.br/admacors/download.php?arquivo/home/acors/download/20competencia%20da%20policia%20militar.htm). Acesso em: 8 set. 2012.

_____. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em 23 Dez. 2012.

_____. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010.** institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm> . Acesso em 23 Dez. 2012.

_____. **Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 23 de Dezembro de 2012.

_____. **Lei Complementar 140/2011, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 22 Fev. 2012.

_____. **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROGRAMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA). Relatório de Atividades – 1991/1996: Conservação ambiental no Brasil**. 1996. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/pnma/>>. Acesso em 19 Nov. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial n. 1.109.333-SC (2008/0278940-2). Recorrente: Serraria Mixta Antinha Ltda. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 14 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/webstj/processo/justica/detalhe.asp?numreg=200802789402>>. Acesso em: 04 Out. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). ADI n. 2862-SP (20030326). Requerente: Partido Liberal (PL); Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 26 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2862&processo=2862>>. Acesso em: 06 Out. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). ADI n. 3.954-SC (20070912). Requerente: Associação de Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL): Ministro Eros Grau. Brasília, 9 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3954&processo=3954>>. Acesso em: 11 Out. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAPELLI, Sílvia. Gestão Ambiental no Brasil: sistema nacional do meio ambiente – do formal a realidade. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA – FARN, 1., p.49-57, mai. 2002, Buenos Aires, AR. **Tópico temático:** Aspectos Institucionales, coordinación interjurisdiccional y organizacion administrativa. Disponível em: <www.farn.org.ar/docs/p32/08_Cappelli.pdf>. Acesso em: 13 out. 2012.

CAPES. **Contribuição da pós-graduação brasileira para o desenvolvimento sustentável: Capes na Rio+20**. Brasília: Capes, 2012.

CHIMENTI, Ricardo Cunha et Ali. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CIMADON, Aristides. **Autonomia dos estados federados e o direito educacional**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

CLUB OF ROME. **Overview**. Disponível em: <<http://www.clubofrome.org/?p=199>>. Acesso em: 11 Nov. 2012.

_____. **The Birth of the Club of Rome: A quiet villa and a big bang**. Disponível em: <<http://www.clubofrome.org/?p=375>>. Acesso em: 11 Nov. 2012.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE-SC. Cria o grupo de estudo para revisão da Legislação Ambiental Estadual e sua compatibilização com o ordenamento Jurídico Federal. Resolução n. 01/2001, 29 Mar. 2001, Florianópolis: DOE, 2001.

CONSTANTINO, Carlos Hernani. **Delitos ecológicos**: a lei ambiental comentada artigo por artigo – aspectos processuais penais. São Paulo: Atlas, 2001.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro et al. **Crimes e infrações administrativas ambientais**: comentários à lei nº 9.605/98. 2.ed. Brasília: Brasília jurídica, 2001.

DELGADO, José Augusto. A ordem pública como fator de segurança. *Lr: Revista trimestral de jurisprudência dos estados*. v.9, nº 32, p. 21-35. São Paulo: 1985.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**, v. III, 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1963.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental**: princípios e práticas. 2. ed. São Paulo: Gaia, 1993.

_____. **Elementos para a capacitação em educação ambiental**. Ilhéus: *Editus*, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DE GEORGI, Raffaele. **Direito, democracia e riscos**: vínculos com o futuro. Porto Alegre: Fabris, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DORST, Jean. **Antes que a natureza morra**. Trad. Rita Buongermino. São Paulo: Edgar Blücher, 1973.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizatório**: formação do estado e civilização v.2. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

FEDERAÇÃO DAS INDUSTRIAS DE SANTA CATARINA (FIESC). Proposta de agenda ambiental para o setor produtivo catarinense. 2006. Disponível em: <www.fetaesc.org.br/comossoes/meioambiente/agenda.doc> Acesso em: 29 Dez. 2012.

FERREIRA, Heline Silvini. **Desvendando os organismos transgênicos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Princípios do direito processual ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**: de acordo com a lei 9605/98. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. A Polícia na Proteção ao Meio Ambiente. *In: Revista de Direito Ambiental*. Ano 7. Out-Dez 02, nº 28. São Paulo: RT, 2002.

GARCIA, Maria da Glória. Pressupostos éticos da responsabilidade ambiental. Maria da Glória F. P. D. Garcia. *In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. V. 50, n. 1-2, (2009), p. 81-91.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

_____. **Sociologia**. Trad. Sandra Regina Netz. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GODOY, Amália Maria Goldberg. **O que é o relatório do clube de Roma**. Disponível em: <<http://www.cmqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi=1&moe=212&id=17072>>. Acesso em 13 Jun. 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Infrações ambientais de menor potencial ofensivo, In: **Boletim IBCCrim**, São Paulo, n. 68, p.3, jun. 1998.

HIPÓLITO, Marcello Martinez e TASCIA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantinho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de Segurança pública**. Florianópolis: Insular, 2012.

HIPÓLITO, Marcello Martinez. **Superando o mito do espantinho: a polícia ostensiva orientada para solução de problemas**, 2007. 65 f. Monografia (Curso de Especialização *Lato Sensu* de administração em Segurança pública) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

_____. O controle externo da atividade policial militar. **Atuação**. Florianópolis, v. 3, n. 6, p.29-53, mai./ago.2005.

HOLLOWAY, T.H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Tradução Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LASH Scott; SZERSZYNSKI, Bronislaw; WYNNE, Brian (coord.). **Risk, environment e modernity**: towards a new ecology. Londres: sage Publications, 1998.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. Estudos de direito administrativo . 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. Sanções administrativas ambientais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, nº 134, p. 165-174, 1997.

_____. A Segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **Revista a força policial**, São Paulo, nº 5, p. 38, 1995.

_____. Da Segurança pública na constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, nº 104, p. 233-236, 1989.

LEAL, Paulo Célio de Souza; PIETRAFESA, José Paulo. Poder de Polícia no Combate às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. *In: FRAGMENTOS DE CULTURA*, v. 18, n. 11/12, Nov./Dez. 2008. p. 883-893.

LEEF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. Luiz Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, José Rubens Morato. CAETANO, Matheus Almeida. Aproximações à sustentabilidade material no estado de direito ambiental brasileiro. *In: Agrotóxicos*: a nossa saúde e o meio ambiente – aspectos técnicos, jurídicos e éticos. (orgs.) Alexandra Aragão *et. al.*, Florianópolis: FUNJAB, 2012.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEVAI, Laerte Fernando. **Direito dos animais**. Campos do Jordão: Mantiqueira, 1998.

LIEBMANN, Hans. **Terra um planeta inabitável?** da antiguidade até os nossos dias, toda a trajetória poluidora da humanidade. Trad. Flávio Maurer. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.

LIMA, Sérgio Ferraz de. Introdução ao conceito de sustentabilidade: aplicabilidade e limites. *In: Cadernos da Escola de Negócios*, v.4, n.4, Jan/dez 2006, p. 1-14.

LOURENÇO, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza. **Sustentabilidade Insustentável?** In: FLORES, Nilton Cesar (org.). A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces. Campinas: Millennium Editora, 2012.

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

MAIA, Andrei Giovanni; PIRES, Paulo dos Santos. Uma compreensão da sustentabilidade por meio dos níveis de complexidade das decisões organizacionais. *In: RAM*, Revista Adm Mackenzie, v.12, n.3, Edição especial, São Paulo, Mai/Jun. 2011, p. 177-206.

MASCARENHAS, Sidnei Augusto. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

MARCENEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni Cardoso. **Polícia comunitária**: evoluindo para o século XXI. Florianópolis: Insular, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIANO, Leila. O poder judiciário e a sustentabilidade. *In: Flores Nilton Cesar (org.). A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces*. Campinas: Millenium, 2012.

MEADOWS, Dennis; MEADOWS, Donella; RANDERS, Jorgen. **A Synopsis Limits to Growth: The 30-Year Update**. 2004. 28. Disponível em: < <http://www.sustainer.org/pubs/limitstogrowth.pdf>>. Acesso em: 11 Nov. 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São: Malheiros, 2004.

MENDES, Jeferson Marcel Gross. Dimensões da Sustentabilidade. *In: Revista das Faculdades Santa Cruz*. v. 7, n. 2, p. 49-60, jul./dez. 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA (MP). Programa Prevenção de Delitos e Danos Ambientais. Florianópolis, 2000b. Disponível em: <
http://portal.mp.sc.gov.br/portal/webforms/Interna.aspx?campo=588&secao_id=419#>. Acesso em 27. Dez. 2012.

_____. Programa Água Limpa. Florianópolis, 2000a. Disponível em:
<
http://portal.mp.sc.gov.br/portal/webforms/Interna.aspx?campo=595&secao_id=419>. Acesso em 27. Dez. 2012.

_____. Programa Lixo Nosso de Cada Dia. Florianópolis, 2001. Disponível em: <
http://portal.mp.sc.gov.br/portal/webforms/interna.aspx?secao_id=419&campo=589>. Acesso em 27. Dez. 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRABETE, Júlio Fabrini. **Direito processual**. São Paulo: Atlas, 1991.

MIRRA, Álvaro Valery. **A ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, Luís Carlos da Silva de. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Vocabulário Básico de meio ambiente**. Rio de Janeiro: Petrobrás Serviço Social, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. A Segurança pública na Constituição. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 28, n. 109, p. 137-148, jan./mar. 1991.

_____. Direito Administrativo da Segurança pública. *In*: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MUKAI, Toshio. O projeto de lei complementar previsto no art. 23 da Constituição federal e a competência comum (projeto de lei complementar nº 388/2007 – PAC). *In*: MARQUES, José Roberto (Org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental**. Campinas: Millennium, 2009. p. 470-486.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. Campinas: Millennium, 2001.

_____. **Ética geral e profissional**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NAZO, Georgete Nacarato; MUKAI, Toshio. O direito ambiental no Brasil: Evolução histórica e relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 223, p. 75-103, Jan./Mar. 2001.

OLIVEIRA, José Ferreira de. **A manutenção da ordem pública em Portugal**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000.

_____. **As políticas de segurança e os modelos de policiamento**. Coimbra: Almedina, 2006.

OMENA, Flávio Azevedo de. **Meio ambiente natural: normas jurídicas e procedimentos policiais para sua preservação**. Maceió: PM Alagoas, 2008.

ONU. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. 16 Jun. 1972. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>>. Acesso em: 29 Out. 2012.

_____. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 14 Jun. 1992. Disponível em: <

<http://www.onu.org/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 29 Out. 2012.

_____. **Jonhannesburg Declaration on Sustainable Development**. 4 Set. 2002. Disponível em: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm>. Acesso em: 29 Out. 2012.

_____. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20): O Futuro Que Queremos**. 29 Out. 2012. Rio de Janeiro

_____. **Avaliação ecossistêmica do Milênio**. 2005a. Disponível em: <www.millenniumassessment.org/documents/document.433.aspx.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2012.

_____. **Vivendo Além dos Nossos Meios: O Capital Natural e o Bem-Estar Humano**. 2005b. Disponível em: <<http://www.millenniumassessment.org/en/BoardStatement.html>>. Acesso em: 11 mai. 2012.

PORTANOVA, Rogério. Qual o papel do estado no século XXI? Rumo ao estado de bem estar ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em Direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 235-243.

PRADO, Luiz Regis. **Crimes contra o ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

REINER, Robert. **A Política da polícia**. Tradução Jacy Cardia Guirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: EDUSP, 2004.

RIO DE JANEIRO. Rio + 20, Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2012.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; Derani Cristiane. Princípios gerais do direito internacional ambiental. *In*: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (org.). **O direito e o desenvolvimento sustentável**: curso de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis, p. 86-122, 2005.

RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade: alternativas a crise**. Porto Alegre: Fabris, 2009.

RUSCHEL, Caroline Vieira. **O dever fundamental de proteção ambiental como pressuposto para a concretização do Estado de direito ambiental**. Curitiba: Juruá, 2010.

_____. O dever fundamental de proteção ambiental. *In: Direito e Justiça*. Porto Alegre, v, 33, n.2, p. 231-266, dez. 2007.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SARLET, Wolfgang Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. **Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009**. Institui o Código Estadual de Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos>>. Acesso em: 25 de ago. 2012.

_____. **Lei n. 8.039, de 23 de julho de 1990**. Cria a Companhia de Polícia Florestal - CPF e dá outras providências. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 23 de jan. 2012.

_____. **Lei n. 11.069, de 29 de dezembro de 1998**. Controle da produção, uso, consumo, transporte e armazenamento de agrotóxicos biocidas. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em 22 Nov. 2012

_____. **Lei n. 5.521, de 28 de fevereiro de 1979**. Dispõe sobre a organização da Polícia Militar e dá outras providências. Disponível

em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em 19 Out. 2012.

_____. **Lei n. 3.147, de 12 de dezembro de 1962.** Fixa o efetivo da Polícia Militar para o exercício financeiro de 1963. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em 19 Out. 2012.

_____. **Projeto de Lei n. 0523/2001, de 21 de novembro de 2001.** Institui o código Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>>. Acesso em 28 Dez. 2012.

_____. **Projeto de Lei n. 0238/2008, de 24 de julho de 2008b.** Institui o código Ambiental do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>>. Acesso em 28 Dez. 2012.

_____. **Decreto n 2.954, de 20 de janeiro de 2010.** Disciplina o procedimento administrativo de fiscalização ambiental dos órgãos executores do Sistema Estadual de Meio Ambiente - SEMA e institui o Comitê de Julgamento - CJ e o Comitê Central de Julgamento - CCJ. (2010a). Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Disponível em: 21 dez. 2012.

_____. **Decreto nº 1.017, de 13 de novembro de 1991.** Aprova o Regulamento para atuação do Policiamento Florestal da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fatma.sc.gov.br/pesquisa/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

_____. **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SANTA CATARINA.** Projeto de Lei, n. 0.523.0/2001. 21 de novembro de 2001. Proposta O Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.fatma.sc.gov.br/pesquisa/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 23 Dez. 2012.

_____. Procuradoria Geral do Estado (PGE). **Auto de Infração Ambiental Decisão proferida pela Polícia Militar Ambiental, responsável pela autuação – autoridade competente.** Parecer n. 082/2011 de 16 de dezembro de 2011. Florianópolis, PGE, 2011.

_____. Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca. Relatório de Acompanhamento do Programa Santa Catarina Rural – SC Rural. Florianópolis, Jul./Set. 2012.

_____. BPMA. Companhia de Polícia de Proteção Ambiental: ontem, hoje e amanhã. Tomo, Florianópolis, v. 1, Ago.93. 1993.

_____. _____. Exposição de Motivos s/n. 12.7.2002. Criação do Batalhão de Polícia Ambiental em Santa Catarina. Florianópolis, Jul.02. 2002.

_____. _____. Memória Primeiro Workshop – Código Ambiental de Santa Catarina. Florianópolis, Abr.07. 2007.

_____. _____. Relatório Síntese das Discussões Código Ambiental de Santa Catarina. Florianópolis, Jul.08. 2008a.

_____. _____. Relatório de Atividades BPMA (01 Jan 2000 – 31 Dez 2009). Florianópolis, Jan.10. 2010b.

_____. _____. Relatório de Atividades BPMA (01 Jan 2010 – 31 Dez 2010). Florianópolis, Jan.10. 2011.

_____. _____. Relatório de Atividades BPMA (01 Jan 2011 – 31 Dez 2012). Florianópolis, Jan.10. 2013.

SANTOS, Fernanda Marinela de Sousa. **Direito administrativo.** 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

SÃO PAULO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de São Paulo.** São Paulo, SP: Assembleia Legislativa, 1989.

SÉGUIN, Elida. **Direito ambiental:** nossa casa planetária. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SERAFINI, Leonardo Zagonel. Meio ambiente e direitos humanos: uma perspectiva integral. In: PIOVESAN, Flávia (Org.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 147-165.

SERVILHA, Elson Roney. **Ordem pública ambiental**. Campinas: [s.n.], 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Tutela penal do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 1998.

SOUSA, António Francisco de. **A polícia no estado de direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos Processuais do Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 230-275.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TEZA, Marlon. **Temas de polícia militar**: novas atitudes da polícia ostensiva na ordem pública. Florianópolis: Darwin editora, 2011.

_____. **A polícia Militar, o município e a prevenção**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/25/12/2512/>>. Acesso em: 12 mai 2012.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. **Manual de direito ambiental**. 2. ed. Salvador: *Juspodium*, 2012.

TOYNBEE, Arnold. **A humanidade e a mãe terra**: uma história narrativa do mundo. Trad. Helena Maria Camacho Martins Pereira e Alzira Soares. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Biblioteca universitária. Normalização de trabalhos acadêmicos. Template trabalho acadêmico formato A5. Florianópolis, [2010]. Disponível em:<<http://www.bu.ufsc.br/design/TemplateTrabalhoAcademico.dot>>. Acesso em: 26 set. 2012.

_____. Trabalho acadêmico: guia fácil para diagramação. Florianópolis, [2010]. Disponível em:<http://www.bu.ufsc.br/design/Guia_Rapido_Diagramacao_Trabalhos_Academicos.pdf>. Acesso em: 29 set. 2012.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina e emprego de polícia militar e bombeiro militar**. 2.ed. Curitiba: Associação Vila Militar, 2004.

VENANCIO, Valdez Rodrigues. A polícia militar e o meio ambiente: breves comentários sobre a apuração de infrações ambientais. **Direito militar**, Florianópolis, n. 41, p.23-26, mai./jun. 2003.

_____. **Cidadania e meio ambiente: a inclusão do aspecto social de meio ambiente na constituição da república federativa do Brasil, como base de proteção ambiental, através da lei 9.658, 2002**. 108 f. Monografia (Curso de Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, 2002.

_____. **Meio ambiente e preservação da ordem pública: o sisnama e a atuação da polícia militar de santa catarina no exercício do poder de polícia ambiental**, 2008. 111 f. Monografia (Curso de Especialização *Lato Sensu* em Administração de Segurança pública) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**: subsídios para a história do direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o relatório Brundtland. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.). **Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Trad. Carol Manzoli Palma. Campinas: Millennium, 2009.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Fundamentos de história do direito**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GLOSSÁRIO

Ordem pública – conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (BRASIL, 1983).

Poder de Polícia Ambiental – é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato 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 (MACHADO, 2012).

Polícia Ostensiva – é o conjunto dos atos da atividade de Polícia Militar para a preservação da ordem pública, compreende atos de polícia administrativa; atos preparatórios de polícia judiciária, e os atos de polícia de segurança que se revestem na atividade de prevenção, persuasão ou repressão imediata de atos e condutas contrárias a ordem pública ou mediante sua quebra. Segundo Moreira Neto (1991), desenvolve-se em quatro etapas: o consentimento de polícia, a ordem de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia.