

FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA  
CURSO DE DIREITO

MARCELO VIANA DE OLIVEIRA

**INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS:  
Análise do exercício abusivo do poder regulamentar  
no Decreto nº 6.514/08**

BACHARELADO EM DIREITO

FIC - MG  
2011

FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA  
CURSO DE DIREITO

MARCELO VIANA DE OLIVEIRA

**INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS:  
Análise do exercício abusivo do poder regulamentar  
no Decreto nº 6.514/08**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas de Caratinga, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Ambiental

Orientador: Prof. Msc. Eder Marques de Azevedo

FIC - CARATINGA  
2011

**[Folha de aprovação]**

## RESUMO

A presente monografia tem por finalidade realizar uma análise sobre o exercício abusivo do poder regulamentar na elaboração do Decreto sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e processo administrativo federal para apuração destas infrações (Decreto nº 6.514/08). Utiliza-se, para tanto, da análise de alguns dos dispositivos do referido Decreto, sob a ótica dos princípios da legalidade, da reserva legal e da separação dos poderes. A investigação também se estende pela reflexão sobre os limites do poder regulamentar, além do destaque à presença da figura das normas penais em branco heterogêneas, quando da contraposição do Decreto com o artigo 70 da Lei 9.605/98. Nesse ínterim, o trabalho em lise tem como objeto de estudo a ofensa ao princípio da legalidade presente no Decreto 6.514/08, pois a proteção ao meio ambiente é de suma importância, sendo imprescindível a normatização que vise a essa proteção, através do pleno exercício da função legiferante do Estado. Todavia, tal normatização deve obedecer aos ditames constitucionais, para que se evite abusos. Portanto, a imposição da responsabilidade por dano ao meio ambiente, com respaldo no Decreto 6.514/08, fere o princípio da legalidade.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental; princípio da legalidade; infração administrativa ambiental; poder regulamentar; normas penais em branco heterogêneas.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	05
<b>CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS</b> .....	08
<b>CAPÍTULO I – A TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE</b> .....	11
1.1 O meio ambiente na Constituição da República Federativa do Brasil.....	11
1.2 O dano ambiental e as formas de reparações.....	13
1.3 A responsabilidade ambiental.....	14
1.3.1 Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente.....	15
1.3.2 Responsabilidade penal ambiental.....	17
1.3.3 Responsabilidade administrativa ambiental e o exercício do poder de polícia: A PNMA e os órgãos do SISNAMA.....	18
<b>CAPÍTULO II – A LEI Nº 9.605/98 E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AO MEIO AMBIENTE</b> .....	20
2.1 Normas Penais em branco.....	20
2.1.1 Homogêneas.....	21
2.1.2 Heterogêneas.....	21
2.2 A Lei das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.....	22
2.3 O Decreto sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente...	24
2.4 O processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas ao meio ambiente.....	25
<b>CAPÍTULO III – O EXERCÍCIO ABUSIVO DO PODER REGULAMENTAR NA ELABORAÇÃO DO DECRETO Nº 6.514/08</b> .....	27
3.1 O princípio da legalidade.....	27
3.2 A figura dos Decretos na Constituição Federal.....	31
3.2.1 Os Decretos Regulamentares.....	32
3.2.2 Os Decretos Autônomos.....	32
3.3 O exercício abusivo na elaboração de Decretos Regulamentares.....	34
3.3.1 O caso específico do Decreto nº 6.514/08.....	35
3.3.2 A posição da Doutrina e da Jurisprudência.....	41
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	47
<b>RERERÊNCIAS</b> .....	49

## INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como tema a investigação sobre as infrações administrativas ambientais, a partir da análise do exercício abusivo do poder regulamentar no Decreto nº 6.514/08. O mérito da discussão adentra na investigação se constituiria abuso do poder regulamentar a ampliação de possibilidades de infrações ambientais trazidas pelo aludido decreto em relação à Lei nº 9.605/98, deflagrando lesão ao princípio da legalidade, tendo em vista a figura das normas penais em branco homogêneas. Em resposta, sustenta-se como hipótese que a imposição da responsabilidade por dano ao meio ambiente, com respaldo no referido Decreto, fere o princípio da legalidade.

Como marco teórico, foram adotadas as idéias sustentadas por Luis Carlos Silva de Moraes, em sua obra “Multa Ambiental - Conflitos das Autuações com a Constituição e a Lei”, o qual defende a compatibilidade jurídica entre a Constituição Federal, a Lei de Crimes e Infrações Administrativas ao Meio Ambiente (Lei Nº 9.605/98) e o Regulamento desta (Decreto Nº 6.514/08). Nesse sentido, expõe o aludido autor:

O novo regulamento da Lei nº 9.605/98 – o Decreto nº 6.514 – apresenta vícios materiais e formais maiores. Fere as garantias individuais por inúmeros prismas. Fere a lei para a qual serve de regulamento, transformando regras em exceções e vice-versa. O ataque à técnica jurídica é insofismável.<sup>1</sup>

Temos como objeto de estudo a responsabilidade administrativa por dano ao meio ambiente, delimitado pela análise da legalidade e do exercício do poder regulamentar na elaboração do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, contraposto aos artigos 5º, II e art. 84, IV, da Constituição Federal, no tocante à responsabilidade administrativa ambiental.

O presente estudo justifica-se pela importância da preservação do meio ambiente, devendo o poder público tomar as medidas necessárias a tal preservação,

---

<sup>1</sup> MORAES, Luís Carlos Silva de. *Multa Ambiental: Conflitos das autuações com a Constituição e a Lei*. São Paulo: Atlas, 2009, Prefácio.

através da elaboração de normas de proteção, bem como sanções nos casos de agressão ao meio ambiente. Todavia, tal normatização deve respeitar os ditames constitucionais, os quais devem nortear o agente público no exercício de suas funções. A sujeição da sociedade quanto a normas constitucionalmente válidas é fundamental. Por isso, tal pesquisa revela o seu ganho social, sobretudo por envolver a análise de interesse difuso.

Uma das principais normas ambientais, o Decreto nº 6.514/08, que regulamenta a Lei nº 9.605/98, encontra-se eivado de ilegalidades, colocando em risco a proteção ao meio ambiente, na medida em que gera posições discrepantes dos aplicadores do Direito. Esclarecer sua aplicabilidade é a razão do ganho jurídico. Sendo assim, sua análise e discussão podem contribuir muito para o enriquecimento do conhecimento acadêmico, principalmente por aqueles que porventura virão a atuar na área jurídica ambiental.

O objetivo geral visado é demonstrar as incoerências do Decreto nº 6.514/08 em face do princípio da legalidade e do poder regulamentar, pela ampliação das possibilidades de infrações administrativas ambientais. Para tanto, foi fundamental a investigação da legislação pertinente, em especial a Constituição Federal, as Leis 9.605/98 e 9.784/99, e o Decreto 6.514/08, bem como ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais, com apontamentos de correntes jurídicas distintas sobre o tema em epígrafe, por meio de levantamento bibliográfico e seleção de jurisprudência pátria acerca da interpretação e aplicação das normas supracitadas.

Para a realização do presente estudo, foi adotada a metodologia de pesquisa teórico-dogmática, através da análise da discussão doutrinária e jurisprudencial acerca da aplicabilidade do Decreto nº 6.514/08. Como setores do conhecimento, a pesquisa é de natureza interdisciplinar, tendo em vista as informações exploradas nas seguintes áreas científicas distintas, a saber, Direito e Ecologia. Outrossim, a pesquisa também tem natureza transdisciplinar, já que realiza o intercruzamento de informações em diferentes ramos do Direito, tais como Direito Administrativo, Direito Ambiental, Direito Constitucional, Direito Civil e Direito Penal.

Neste sentido, a presente monografia divide-se em três capítulos, sendo que no primeiro capítulo, sob o título “A tutela jurídica do meio ambiente”, aborda-se o meio ambiente no texto constitucional, o dano ambiental e as formas de reparação, bem como a tríplice responsabilidade dos infratores.

No segundo capítulo, intitulado “A Lei nº 9.605/98 e a responsabilidade administrativa por dano ao meio ambiente”, encontramos um resumo acerca das normas penais em branco, bem como sua relação com a responsabilidade administrativa ambiental presente na Lei 9.605/98.

Por fim, no terceiro capítulo, qual seja, “O exercício abusivo do poder regulamentar na elaboração do Decreto nº 6.514/08”, há uma explanação acerca da ilegalidade e abuso no exercício do poder regulamentar na elaboração do Decreto nº 6.514/08.



## CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Para uma melhor compreensão do presente trabalho, e tendo em vista a importância do tema e sua relevância nos dias atuais, visto que o meio ambiente tem sido assunto recorrente, é indispensável a exposição de alguns conceitos, sobre assuntos a serem tratados a seguir, dentre os quais podemos destacar a concepção de “meio ambiente”, “Direito Ambiental”, “princípio da legalidade”, além do conceito de “infração administrativa ambiental”, “poder regulamentar” e “normas penais em branco heterogêneas”.

A coleção dos atos normativos voltados, principalmente, à proteção do meio ambiente, entendido este 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”<sup>2</sup>, levou à formação de um ramo da ciência jurídica conhecido como Direito Ambiental, que segundo Luís Paulo Sirvinskas:

É a ciência jurídica que estuda, analisa e discute as questões e os problemas ambientais e sua relação com o ser humano, tendo por finalidade a proteção do meio ambiente e a melhoria das condições de vida no planeta.<sup>3</sup>

Ou, nos ensinamentos de Édis Milaré:

O complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando a sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/Lei%206.9381981?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/Lei%206.9381981?OpenDocument)>. Acesso em 10 maio 2011.

<sup>3</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 27.

<sup>4</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 815.

O Direito Ambiental, assim como todo o ordenamento jurídico, deve observar o princípio da legalidade, consubstanciado na Constituição da República em seu artigo 5º, II, conforme ensina Alexandre de Moraes:

O art. 5º, II, da Constituição Federal, preceitua que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Tal princípio visa combater o poder arbitrário do Estado. Só por meio de espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral. Com o primado soberano da lei, cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei.<sup>5</sup>

Visando a devida tutela penal e administrativa ao meio ambiente, foi editada a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a qual elenca as penas aplicáveis aos infratores, os crimes no âmbito ambiental, bem como dispõe acerca das infrações administrativas e o processo admitrativo correspondente, conforme dispõe o artigo 70:

Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

[...]

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

Para propiciar o fiel cumprimento da lei *supra*, o Poder Executivo utilizou do poder regulamentar, editando o Decreto 6.514/08, de 22 de julho de 2008, o qual: “Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 41.

<sup>6</sup> BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. *Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas*

Para Pedro Lenza:

Trata-se do poder regulamentar, que se perfaz mediante decretos regulamentares. Como regra geral, o Presidente da República materializa as competências do art. 84 por meio de decretos. É o instrumento através do qual se manifesta. No tocante às leis, algumas são auto executáveis. Outras precisam de regulamento para que seja dado fiel cumprimento aos seus preceitos. Para tanto, são expedidos os decretos regulamentares.<sup>7</sup>

Ou seja, poder regulamentar é aquele atribuído pela Constituição Federal ao Presidente da República, para fins de expedição de regulamentos, mediante decretos, com a finalidade de promover a fiel execução das leis.

A Lei nº 9.605/98, na medida em que apresenta como complemento o Decreto nº 6.514/08, é um exemplo de norma penal em branco heterogênea, pois conforme ensina Rogério Greco: “Diz-se heterogênea, ou em sentido estrito, a norma penal em branco quando o seu complemento é oriundo de fonte diversa daquela que a editou.”<sup>8</sup>

A partir da constatação de que a norma que complementa a Lei nº 9.605/98 é o Decreto nº 6.514/08, temos que tal lei corresponde a um exemplo de norma heterogênea.

---

*infrações, e dá outras providências.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm)>. Acesso em 19 abril 2011.

<sup>7</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 594.

<sup>8</sup> GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. Parte Geral, Vol. I. Niterói: Impetus, 2009, p. 26.

## CAPÍTULO I – A TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

### 1.1 O meio ambiente na Constituição da República Federativa do Brasil

O meio ambiente conquistou considerável espaço no texto constitucional vigente, contando com capítulo próprio (Capítulo VI do Título VIII).

No referido capítulo encontramos o artigo 225, o qual em seu *caput* dispõe que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.<sup>9</sup>

Além do referido capítulo, podem ser encontradas referências esparsas no texto constitucional, como a previsão de defesa pelo cidadão através de ação popular, conforme garantido no artigo 5º, LXXIII.

A proteção do meio ambiente é de competência comum dos entes da federação, tal como prescreve o art. 23 da CR/88, estando inserido dentre as funções institucionais do Ministério Público.

Além disso, o meio ambiente ganhou manifesta importância na ordem econômica, tendo em vista o desenvolvimento sustentável, ou seja, a busca do desenvolvimento econômico com impacto ambiental mínimo.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, cujas riquezas naturais se destacam, não poderia deixar de estar insculpida na Constituição a proteção a essas riquezas, na medida em que a exploração predatória e desregrada implicaria em impactos ambientais negativos.

---

<sup>9</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 27 agosto 2011.

Encontramos ainda no texto constitucional, a proteção do meio ambiente na saúde e na comunicação social.

Para que seja efetivada a tutela ambiental, é necessário que haja a correspondente legislação protetiva. Sendo assim, na Constituição encontramos previsão legislativa nos artigos 24, VI e VIII, inserindo o meio ambiente como competência legislativa concorrente dos entes da federação, propiciando uma maior abrangência protetiva.

Nas palavras de Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

A Constituição Federal de 1988 consagrou de forma nova e importante a existência de um bem que não possui características de bem público e, muito menos, privado, voltado à realidade do século XXI, das sociedades de massa, caracterizada por um crescimento desordenado e brutal avanço tecnológico. Diante desse quadro, a nossa Carta Magna estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse e da propriedade, consagrando uma nova concepção ligada a direito que muitas vezes transcendem a tradicional idéia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos.<sup>10</sup>

Ou seja, na Constituição Federal encontramos a tutela dos direitos ambientais, caracterizados como um direito difuso, pois “...apresenta-se como um direito transindividual, tendo um objeto indivisível, titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato”.<sup>11</sup>

Assim, os direitos concernentes ao meio ambiente, transcendem o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual, alcançando dimensão coletiva, apresentando-se como um direito pertencente a todos indistintamente, como, por exemplo, o ar atmosférico.

---

<sup>10</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 62.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 56.

## 1.2 O dano ambiental e as formas de reparações

A preservação do meio ambiente é de suma importância para todos, devendo o poder público tomar as medidas necessárias a essa preservação, através da elaboração de normas de proteção, bem como sanções nos casos de dano ambiental.

Por dano ambiental podemos tomar, por analogia, a definição de degradação ambiental, trazida pela Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, qual seja: “[...] a alteração adversa das características do meio ambiente”.

Seja como for, a preservação do meio ambiente é assunto que interessa a todos, dado seu inestimável valor e a crescente conscientização acerca da necessidade de tal preservação.

Neste sentido Carlos Roberto Gonçalves se pronuncia:

A ação destruidora da natureza agravou-se neste século em razão do incontido crescimento das populações e do progresso científico e tecnológico, que permitiu ao homem a completa dominação da terra, das águas e do espaço aéreo. Com suas conquistas, o homem está destruindo os bens da natureza que existem para o seu bem-estar, alegria e saúde; contaminando rios, lagos, com despejos industriais, contendo resíduos da destilação do álcool, de plástico, de arsênico, de chumbo ou de outras substâncias venenosas; devastando florestas; destruindo reservas biológicas; represando rios, usando energia atômica ou nuclear.<sup>12</sup>

Para minimizar a ocorrência de dano ambiental, o legislador, bem como os órgão de proteção do meio ambiente devem lançar mão de medidas preventivas e repressivas. Sendo assim:

A reparação do dano ambiental pode consistir na indenização dos prejuízos, reais ou legalmente presumidos, ou na restauração do que foi poluído, destruído ou degradado. A responsabilidade do réu pode ser repressiva da lesão consumada ou preventiva de sua consumação iminente.

[...]

---

<sup>12</sup> DINIZ, Maria Helena *apud* GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 116.

Na questão do dano ambiental é bastante possível a previsão de reparação de um dano ainda não inteiramente realizado mas que fatalmente se produzirá, em decorrência de fatos já consumados e provados, como nas hipóteses de dano decorrente de atividades nucleares, danos à saúde e aos rios decorrentes do emprego de agrotóxicos, danos aos ecossistemas de uma região em razão do vazamento de oleoduto etc.<sup>13</sup>

Além da Constituição, tal tutela apresenta-se espalhada em diversas normas infraconstitucionais, destacando-se a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, na qual em seu artigo 4º prevê a imposição ao poluidor a obrigação de reparar ou indenizar os danos causados.

A proteção do meio ambiente contra os danos a que o mesmo está sujeito, merece a constante atenção dos legisladores, para combater os infundáveis atentados que vem sofrendo.

### **1.3 A responsabilidade ambiental**

A reparação do dano ambiental corresponde a três tipos possíveis de responsabilidade: civil, penal e administrativa.

Nos ensinamentos de Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

O art. 225, § 3º, da Constituição Federal previu a tríplex responsabilidade do poluidor (tanto pessoa física como jurídica) do meio ambiente: a sanção penal, por conta da chamada responsabilidade penal (ou responsabilidade criminal), a sanção administrativa, em decorrência da denominada responsabilidade administrativa, e a sanção que, didaticamente poderíamos denominar civil, em razão da responsabilidade vinculada à obrigação de reparar danos causados ao meio ambiente.<sup>14</sup>

Do exposto, conclui-se que a responsabilidade ambiental pode apresentar-se como civil, penal ou administrativa, de acordo com o regime jurídico aplicável.

---

<sup>13</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 125.

<sup>14</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 129.

Havendo processo judicial para apuração da infração, ocorrerá a aplicação de sanção civil ou penal, a primeira com consequências patrimoniais e a segunda com limitação da liberdade, perda de bens, multa etc. Em caso de procedimento administrativo, penalidade administrativa.

### **1.3.1 Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**

No que tange à responsabilidade civil por dano ao meio ambiente, destaca-se em nosso ordenamento jurídico a já citada Lei 6.938/81, que no parágrafo primeiro do seu artigo 14, destaca a aplicação das penalidades ao infrator, através de apuração de responsabilidade objetiva, ou seja, independentemente de culpa. diferente do que ocorreria se fosse atribuída responsabilidade subjetiva, na qual a culpa é imprescindível.

A aplicabilidade da resposanbilidade civil objetiva é encontrada na jurisprudência, como no exemplo abaixo:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. APREENSÃO DE VEÍCULO POR SUSPEITA DE ADULTERAÇÃO DE COMBUSTÍVEL. AUSÊNCIA DE ATO ARBITRÁRIO DOS AGENTES POLICIAIS. FATO NOTICIADO PELA IMPRENSA. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. 1. A responsabilidade objetiva baseia-se na teoria do risco administrativo, dentro da qual basta a prova da ação, do dano e de um nexo de causa e efeito entre ambos, sendo, porém, possível excluir a responsabilidade em caso de culpa exclusiva da vítima, de terceiro ou ainda em caso fortuito e força maior.<sup>15</sup>

Conforme se extrai da ementa acima, a responsabilidade civil é formada por três elementos, quais sejam: a conduta humana, a qual pode ser comissiva ou omissiva; o dano causado, consistente no prejuízo patrimonial ou moral; e o nexo de causalidade entre eles, interligando o ato danoso ao agente, conforme destaca Flávio Tartuce, citando Maria Helena Diniz:

---

<sup>15</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. AC 2000.36.00.010623-5/MT, Rel. Desembargador Federal FAGUNDES DE DEUS. Publicado em 22 de setembro de 2009. Acesso em 27 de outubro de 2011.



Maria Helena Diniz aponta a existência de três elementos, a saber: a) existência de uma ação, comissiva ou omissiva, qualificada juridicamente, isto é, que se apresenta como ato ilícito ou lícito, pois ao lado da culpa como fundamento da responsabilidade civil há o risco; b) ocorrência de um dano moral ou patrimonial causado à vítima; c) nexo de causalidade entre o dano e a ação, o que constitui o fato gerador da responsabilidade.<sup>16</sup>

A reparação civil dos danos ambientais pode consistir em indenização dos danos causados, reais ou presumidos, na compensação, ou na restauração do que foi poluído, destruído ou degradado, caso seja possível. Sendo a responsabilidade preventiva pela iminência de ocorrência de dano, ou repressiva.

Acerca do tema, dispõe a Lei nº 6.938/81, em seu artigo 4º, inciso VII, que: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...] VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados[...]”.<sup>17</sup>

O texto acima faz referência, primeiramente, à indenização *in natura*, a qual busca a recuperação do meio ambiente degradado, com a restituição do ambiente ao estado anterior, através, por exemplo, da recomposição da floresta depredada, se possível; e, a seguir, à reparação através de indenização pecuniária.

Todavia, merece menção uma terceira modalidade de reparação, qual seja, a compensação pelos danos causados, através da atribuição de obrigação alternativa que vise à proteção do meio ambiente, por exemplo, aquisição de área voltada à constituição de reserva florestal.

Para viabilizar o cumprimento de tais medidas, é necessário que se proceda com a apuração dos danos causados, a identificação dos responsáveis, e a consequente aplicação da penalidade correspondente, sendo que a principal medida processual utilizada é a Ação Civil Pública, regulada pela Lei nº 7.347/85.

Em suma, ocorrendo lesão ao meio ambiente, surge para o causador o dever de indenizar o dano material, concernente aos prejuízos patrimoniais e o dano moral, concernente aos prejuízos à personalidade.

---

<sup>16</sup> DINIZ *apud* TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 410.

<sup>17</sup> BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%206.9381981?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.9381981?OpenDocument)>. Acesso em 10 maio 2011.

### 1.3.2 Responsabilidade penal ambiental

O crime constitui um fato típico, ou seja, consubstanciado em uma circunstância descrita na lei, antijurídico, posto que contrário ao ordenamento jurídico, e culpável, pois para que se possa imputar algum ilícito a alguém, é necessário que o mesmo tenha atuado, no mínimo, com culpa.

Tais elementos, fato típico, antijurídico e culpável, constituem o chamado conceito analítico de crime, sendo aplicável ao Direito Ambiental, quando da ocorrência do dano (infração ambiental).

Entretanto, diferente da responsabilidade civil objetiva, aplicada na seara ambiental, marcada pela desnecessidade de comprovação de culpa, a responsabilidade penal ambiental é subjetiva, carecendo de tal comprovação para a sua caracterização, dada a maior gravidade da penalização.

Quanto à distinção entre as modalidades de responsabilidade ambiental, esclarece Fiorillo:

A distinção fundamental, trazida pelos doutrinadores, está baseada numa sopesagem de valores, estabelecida pelo legislador, ao determinar que certo fato fosse contemplado com uma sanção penal, enquanto outro com uma sanção civil ou administrativa. Determinadas condutas, levando-se em conta a sua repercussão social e a necessidade de uma intervenção mais severa do Estado, foram erigidas à categoria de tipos penais, sancionando o agente com multas, restrições de direito ou privação de liberdade. A penalidade da pessoa jurídica foi um dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988.<sup>18</sup>

A responsabilidade penal ambiental foi trazida a lume pela Constituição Federal de 1988, a qual em seu artigo 255, § 3º, prescreve a tríplice responsabilização do infrator: civil, penal e administrativa, seja pessoa física ou jurídica, o que foi reafirmado na Lei nº 9.605/98, que dispõe acerca dos crimes ambientais

---

<sup>18</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 144.

A penalização da pessoa jurídica é tema recorrente na jurisprudência, como por exemplo:

APELAÇÃO CRIMINAL - CRIME AMBIENTAL - APELAÇÃO DA DEFESA - INÉPCIA DA DENÚNCIA - INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA - APELAÇÃO MINISTERIAL - CONDENAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA. RECURSO DA DEFESA NÃO PROVIDO É RECURSO MINISTERIAL PROVIDO. - Por apresentar todas as formalidades legais e possibilitar a defesa eficaz dos réus, não há que se falar em inépcia da denúncia. - Estando cabalmente demonstradas a autoria e a materialidade pelo conjunto probatório, inclusive com a confissão do réu, não há como absolver os acusados. - O art. 225, § 3º, da CF, acompanhado do art. 3º da Lei 9.605/98, encerra a discussão sobre a legalidade e legitimidade das pessoas jurídicas na esfera criminal. - Recurso da defesa não provido e recurso ministerial provido.<sup>19</sup>

Apesar de polêmica doutrinária, a jurisprudência, embasada na Constituição Federal e na lei de crimes ambientais, mantém postura pela criminalização das pessoas jurídicas, quando o bem jurídico prejudicado for o meio ambiente.

### **1.3.3 Responsabilidade administrativa ambiental e o exercício do poder de polícia: A PNMA e os órgãos do SISNAMA**

Um dos integrantes da tríplice responsabilização no campo do Direito Ambiental, a responsabilidade administrativa, concretizada pela aplicação de penalidades pela Poder Público, no exercício de seu poder de polícia, também encontra previsão constitucional no referido artigo 225.

As sanções administrativas encontram-se disciplinadas na Lei nº 9.605/98, especialmente em seus artigos 70 a 76, sendo que naquele encontramos a definição de infração administrativa ambiental, como sendo “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

---

<sup>19</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. 0829633-23.2006.8.13.0342 Rel. Desembargador FLÁVIO LEITE. Publicado em 01 de abril de 2011. Acesso em 30 de outubro de 2011.

A referida Lei encontra-se atualmente regulamentada pelo Decreto nº 6.514/08, o qual pormenoriza as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, além de estabelecer o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

Para dar cumprimento à legislação ambiental, temos o SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei nº 6.938/81, composto por integrantes de todos os entes da federação.

Além de criar o SISNAMA, a Lei 6.938/81 definiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a qual visa “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental...”, para tanto definindo padrões de qualidade ambiental, desenvolvimento de pesquisas de uso racional dos recursos naturais, dentre outras medidas, a serem executadas pelos órgãos referido Sistema.

## CAPÍTULO II – A LEI Nº 9.605/98 E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AO MEIO AMBIENTE

### 2.1 Normas penais em branco

As normas penais são classificadas em incriminadoras e não incriminadoras, o primeiro tipo apresenta conteúdo meramente explicativo, já o segundo apresenta conteúdo punitivo, sendo constituído por duas partes (preceitos): primário, onde se encontra a descrição detalhada e perfeita da conduta que se quer proibir; e secundário, onde se encontra a cominação da pena. Por exemplo, o artigo 121 do Código Penal: Matar alguém (prefeito primário, proibitivo). Pena: Reclusão de 8 a 12 anos (preceito secundário, penalização).

Quando a norma penal é incompleta, surge a norma em branco, conforme os ensinamentos de Rogério Greco:

Normas penais em branco ou primariamente remetidas são aquelas em que há uma necessidade de complementação para que se possa compreender o âmbito de aplicação de seu preceito primário. Isso significa que, embora haja uma descrição da conduta proibida, essa descrição requer, obrigatoriamente, um complemento extraído de um outro diploma – leis, decretos, regulamentos, etc. – para que possam, efetivamente, ser entendidos os limites da proibição ou imposição feitos pela lei penal, uma vez que, sem esse complemento, torna-se impossível a sua aplicação.<sup>20</sup>

A complementação da norma penal em branco pode ser encontrada em outra lei ou em outro tipo de norma legal, classificando-se, respectivamente, em homogêneas ou heterogêneas.

Considerando que a Lei nº 9.605/98 é uma lei penal, pois refere-se aos crimes ambientais, e ainda, que encontra complemento no Decreto nº 6.514/08, pode-se inferir que se trata de norma penal em branco heterogênea.

---

<sup>20</sup> GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. Parte Geral, Vol. I. Niterói: Impetus, 2009, p. 22.

### 2.1.1 Homogêneas

Conforme visto, as normas penais em branco são classificadas em homogêneas ou heterogêneas, de acordo com a fonte produtora da mesma.

Conforme ilustra Rogério Greco:

Diz-se homogênea, ou em sentido amplo, a norma penal em branco quando o seu complemento é oriundo da mesma fonte legislativa que editou a norma que necessita desse complemento. Assim, no art. 237 do Código Penal, temos a seguinte redação:

Art. 237 - Contrair casamento, conhecendo a existência de impedimento que lhe cause a nulidade absoluta:

Pena - detenção, de três meses a um ano.

Para saber quais são os tais impedimentos, precisaremos recorrer ao art. 1.521, incisos I a VII, do Código Civil (Lei nº 10.406/02). Como o Código Civil provém da mesma fonte do Penal, ou seja, o Congresso Nacional, tal norma (art. 237, CP) é homogênea.<sup>21</sup>

Ou seja, as homogêneas apresentam fonte normativa idêntica, como no exemplo acima, o Poder Legislativo através do Congresso Nacional.

### 2.1.2 Heterogêneas

As normas penais em branco heterogêneas apresentam fonte produtora diversa:

Diz-se heterogênea, ou em sentido estrito, a norma penal em branco quando o seu complemento é oriundo de fonte diversa daquela que a editou. No caso do art. 28 da Lei Antidrogas, editada pelo Congresso Nacional (Poder Legislativo), por exemplo, estamos diante de norma penal em branco heterogênea, uma vez que o complemento necessário ao referido artigo foi produzido por uma autarquia (ANVISA), vinculada ao

---

<sup>21</sup> GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. Parte Geral, Vol. I. Niterói: Impetus, 2009, p. 25.

Ministério da Saúde, através do Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006, ou seja, oriunda do Poder Executivo.<sup>22</sup>

Conforme se pode constatar do exemplo acima, quando heterogêneas, a norma que complementa o entendimento de outra pode provir até mesmo do Poder Executivo, sem, portanto, passar pelo crivo do processo legislativo do Congresso Nacional, mesmo em se tratando de normas penais, dispensando a necessária discussão acerca da sua implementação, como alerta Rogério Greco:

Assim como no caso da escolha das substâncias entorpecentes (criminalização), como na exclusão (descriminalização), não ocorre qualquer discussão por parte do poder competente para legislar em matéria penal, que é a União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. Na lição de Nilo Batista, Zaffaroni, Alagia e Slokar: “[...]através das leis penais em branco o legislador penal está renunciando à sua função programadora de criminalização primária, assim transferida a funcionários e órgãos do poder executivo[...]”.<sup>23</sup>

A fonte normativa primordial é o Poder Legislativo, todavia, apesar de tal prerrogativa, proliferam complementações legislativas oriundas do Poder Executivo, como no exemplo acima citado.

Esta prática de transferência de competência legislativa, leva à carência da necessária discussão que antecede a elaboração de normas.

## **2.2 A Lei das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente**

O Direito Ambiental adquiriu sua autonomia do Direito Administrativo com base na legislação vigente, em especial com o advento da Lei nº 6.938, de 31 de

---

<sup>22</sup> GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. Parte Geral, Vol. I. Niterói: Impetus, 2009, p. 26.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

agosto de 1981<sup>24</sup>, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

O meio ambiente conquistou considerável espaço no texto constitucional vigente, contando com capítulo próprio (Capítulo VI do Título VIII), bem como previsão de defesa pelo cidadão (ação popular no artigo 5º, LXXIII), pelos entes da federação (art. 23, VI) e pelo Ministério Público (art. 129, III), além de manifesta importância na ordem econômica, agrícola e fundiária, saúde e comunicação social (art. 170, VI; 174, § 3º; 186, II; 200, VIII; 220, § 3º, II), e previsão legislativa nos artigos 24, VI e VIII, conforme já visto em capítulo específico.

Na legislação infraconstitucional, destaca-se a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a qual busca a *sintonia fina* para a aplicação de pena administrativa, através da utilização de regras objetivas de procedimento e aplicação da correta exegese, buscando na lei dispositivo que especifique objetivamente uma infração e lhe comine pena.<sup>25</sup>

Dispõe a referida lei sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Em seu art. 70, encontramos uma definição genérica acerca das infrações administrativas ambientais: “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.”<sup>26</sup>

Ainda segundo Sirvinskas, infração administrativa ambiental é:

Toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente é considerada infração administrativa ambiental e será punida com as sanções do presente diploma legal, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação (art. 1º do Dec. N. 3.179/99).<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 26.

<sup>25</sup> MORAES, Luís Carlos Silva de. *Multa Ambiental: Conflitos das autuações com a Constituição e a Lei*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 5.

<sup>26</sup> BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)>. Acesso em 19 abril 2011.

<sup>27</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 310.



E por fim, Édis Milaré: “Na esfera administrativa, porém, a infração é caracterizada não pela ocorrência de um dano, mas pela inobservância de regras jurídicas, de que podem ou não resultar consequências prejudiciais ao ambiente.”<sup>28</sup>

Ou seja, a infração administrativa é caracterizada como ato antijurídico praticado por pessoa física ou jurídica, seja por ação ou omissão, o qual será apurado através de processo administrativo, com imposição de penalidade somente administrativa, como multa, advertência, restrição de direitos etc.

### **2.3 O Decreto sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente**

A Lei 9.605/98 encontra-se atualmente regulamentada pelo Decreto nº 6.514/08, de 22 de julho de 2008, o qual revogou o Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispunha sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, trazendo nova regulamentação para a mesma, no que concerne às infrações administrativas, bem como instituindo processo administrativo federal para apuração das infrações.

O referido Decreto é composto por 124 artigos, distribuídos em três capítulos, sendo o primeiro, intitulado “Das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente”, destinado às condutas infracionais ao meio ambiente e suas respectivas sanções administrativas, dividido nas seguintes seções: Seção I - Das Disposições Gerais, Subseção I - Da Advertência, Subseção II - Das Multas, Subseção III - Das Demais Sanções Administrativas; Seção II - Dos Prazos Prescricionais; Seção III - Das Infrações Administrativas Cometidas Contra o Meio Ambiente, Subseção I - Das Infrações Contra a Fauna, Subseção II - Das Infrações Contra a Flora, Subseção III - Das Infrações Relativas à Poluição e outras Infrações Ambientais, Subseção IV - Das Infrações Contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural, Subseção VI - Das Infrações Cometidas Exclusivamente em Unidades de Conservação.

Já o segundo capítulo instituiu o “O processo administrativo para apuração de infrações ambientais”, o qual, conforme artigo 94, “regula o processo administrativo

---

<sup>28</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 895.

federal para a apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”, formado pelas seguintes seções: Seção I - Das Disposições Preliminares; Seção II - Da Autuação; Seção III - Da Defesa; Seção IV - Da Instrução e Julgamento; Seção V - Dos Recursos; Seção VI - Do Procedimento Relativo à Destinação dos Bens e Animais Apreendidos; Seção VII - Do Procedimento de Conversão de Multa Simples em Serviços de Preservação, Melhoria e Recuperação da Qualidade do Meio Ambiente.

E, finalmente, o terceiro e último capítulo, destinado às disposições finais.

## 2.4 O processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas ao meio ambiente

Além das sanções penais e administrativas por condutas lesivas ao meio ambiente, a Lei 9.605/98 prevê em seu capítulo VI, notadamente no artigo 70, §§ 3º e 4º, a exigência de procedimento administrativo próprio a ser observado na apuração e aplicação das infrações administrativas.

Assim, temos:

Art. 70. [...]

[...]

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, **mediante processo administrativo próprio**, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º **As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio**, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.<sup>29</sup>(grifo nosso)

Todavia, merece destacar que a lei acima citada fez remissão expressa tão somente à regulamentação do valor da multa aplicável nas infrações ambientais,

---

<sup>29</sup> BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)>. Acesso em 28 agosto 2011.

onde encontramos apenas no artigo 75 da mesma, a referência a “regulamento desta Lei”.

A despeito do exposto, o Decreto nº 6.514/08 estabeleceu todo o processo administrativo federal para apuração das infrações administrativas ao meio ambiente, conforme sobressai de sua ementa: Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, *estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações*, e dá outras providências.

Para elaborar o referido processo, o Poder Executivo utilizou-se do artigo 84, VI, “a”, da Constituição Federal, no qual consta que:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;<sup>30</sup>

Assim, dentro do Capítulo II do Decreto supramencionado podemos encontrar, então, todas as instruções necessárias à execução do procedimento administrativo cabível na área, desde a autuação, defesa, instrução e julgamento, até os recursos cabíveis, além dos procedimentos relativos à destinação dos bens e animais apreendidos, bem como acerca da conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

---

<sup>30</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 27 agosto 2011.

## CAPÍTULO III – O EXERCÍCIO ABUSIVO DO PODER REGULAMENTAR NA ELABORAÇÃO DO DECRETO Nº 6.514/08

### 3.1 O princípio da legalidade

O princípio da legalidade, insculpido no artigo 5º, II e 37 da Constituição Federal, constitui-se em um dos alicerces do Estado de Direito, pois visa limitar os atos do poder público aos ditames da lei.

Para Pedro Lenza:

O princípio da legalidade surgiu com o Estado de Direito, opondo-se a toda e qualquer forma de poder autoritário, antilibdemocrático. O inciso II do art. 5º estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Mencionado princípio deve ser lido de forma diferente para o particular e para a administração. No âmbito das relações particulares, pode-se fazer tudo o que a lei não proíbe, vigorando o princípio da autonomia da vontade [...]. Já em relação à administração, ela só poderá fazer o que a lei permitir. [...] Trata-se do princípio da legalidade estrita.<sup>31</sup>

Ou seja, a administração pública está vinculada à observância do princípio da legalidade estrita. Tal princípio se mostra ainda mais premente na elaboração de normas relativas ao Direito Público.

Oriundo do princípio da legalidade temos o princípio da reserva legal, cuja diferença básica encontra-se na maior abrangência do primeiro se comparado ao segundo, conforme ensina Alexandre de Moraes:

O princípio da legalidade é de abrangência mais ampla do que o princípio da reserva legal. Por ele fica certo que qualquer comando jurídico impondo comportamentos forçados há de provir de uma das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional. Por outro lado, encontramos o princípio da reserva legal. Esse opera de maneira mais restrita e diversa. Ele não é genérico e

---

<sup>31</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 880.

abstrato, mas concreto. Ele incide tão-somente sobre os campos materiais especificados pela Constituição. Se todos os comportamentos humanos estão sujeitos ao princípio da legalidade, somente alguns estão submetidos ao da reserva da lei. Este é, portanto, de menor abrangência, mas de maior densidade ou conteúdo, visto exigir o tratamento de matéria exclusivamente pelo Legislativo, sem participação normativa do Executivo.<sup>32</sup>

Tendo em vista os preceitos constitucionais contidos no artigo 84, temos que ali se encontram exemplos de reserva legal relativa, na medida em que permitem a complementação da legislação através de decretos.

Caso o poder público extrapole o que dispõe a lei a ser regulamentada, surge conflito com a legalidade, como expõe a ementa abaixo:

ADIN - SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SNDC) - DECRETO FEDERAL N. 861/93 - CONFLITO DE LEGALIDADE - LIMITES DO PODER REGULAMENTAR - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer, ainda, porque tenha investido *contra legem*, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. - O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei.[...]<sup>33</sup>

Quanto ao ramo em que se encontra o Direito Ambiental (Público ou Privado), consideraremos os ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Alexandre Campos:

O direito público tem como objeto principal a regulação dos interesses da sociedade como um todo, a disciplina das relações entre esta e o Estado, e das relações das entidades e órgãos estatais entre si. Tutela ele o interesse público, só alcançando as condutas individuais de forma indireta ou reflexa.

[...]

O direito privado tem como escopo principal a regulação dos interesses individuais, como forma de possibilitar o convívio das pessoas em sociedade e uma harmoniosa fruição de seus bens.

<sup>32</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 42.

<sup>33</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 996 MC/DF, Relatora Ministro CELSO DE MELLO. Publicado em 06 de maio de 1994. Acesso em 30 de outubro de 2011.

A nota característica do direito privado é a existência de igualdade jurídica entre os pólos das relações por ele regidas.

[...]

O direito comercial e o direito civil são os integrantes típicos do direito privado.<sup>34</sup>

Assim como o Direito Constitucional, Penal e Administrativo, o Direito Ambiental, originário do último, integra o ramo do Direito Público, contudo, os interesses por ele defendidos não se enquadram em públicos ou privados, e sim em transindividuais, ou seja, dispersos ou difusos [...]<sup>35</sup>

A preservação do meio ambiente constitui-se em um típico direito difuso, na medida em que pertence a toda a humanidade, e não a um grupo definido de indivíduos.

Uma das principais características do Direito Público é a observância ao princípio da legalidade, consubstanciado na Constituição da República em seu artigo 5º, II, conforme ensina Alexandre de Moraes:

O art. 5º, II, da Constituição Federal, preceitua que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Tal princípio visa combater o poder arbitrário do Estado. Só por meio de espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral. Com o primado soberano da lei, cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei.<sup>36</sup>

Sendo assim, o processo de elaboração de normas referentes ao Direito Ambiental deve observar a legalidade estrita, constituindo, pois, disposição de ordem pública, conforme Carlos Maximiliano, citado por Luís Carlos Silva de Moraes:

266 – Interpretação. As prescrições de ordem pública, em ordenando ou vedando, colimam um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. [...] Atingido aquele escopo, nada se deve aditar nem suprimir. Logo é caso de exegese estrita. **Não há margem para interpretação extensiva,**

---

<sup>34</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 16. ed. São Paulo: Método, 2008, p. 1-2.

<sup>35</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 27.

<sup>36</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 41.

**e muito menos para analogia (1).** É sobretudo teleológico o fundamento desse modo de proceder. **Só ao legislador incumbe estabelecer as condições gerais da vida da sociedade;** por esse motivo, só ele determina o que é ordem pública, e, como tal, peremptoriamente imposto. Deve exigir o mínimo possível, mas também tudo o que seja indispensável. Presume-se que usou linguagem clara e precisa. Tudo quanto reclamou, cumpre-se; do que deixou de exigir, nada obriga ao particular: **na dúvida, decide-se pela liberdade, em todas as suas acepções, isto é, pelo exercício pleno e gozo incondicional de todos os direitos individuais.** [...] **Toda norma imperativa ou proibitiva e de ordem pública admite só a interpretação estrita (1).**<sup>37</sup> (grifos nossos)

Pelo exposto conclui-se que o Direito Ambiental é norma de ordem pública, aplicando-se a ele o princípio da estrita legalidade, expresso no art. 37, *caput*, CR/88.

Por ser de ordem pública, as normas de Direito Ambiental possuem interpretação estrita, sendo que qualquer dúvida do verdadeiro efeito e aplicação de dispositivo analisado, dará preferência às garantias individuais (art. 5º, CR/88), para que a interpretação seja “conforme a constituição”.

Neste sentido, temos:

[...] o princípio da interpretação conforme a Constituição consubstancia essencialmente uma diretriz de prudência política ou, se quisermos, de política constitucional, além de reforçar outros cânones interpretativos, como o princípio da unidade da Constituição e o da correção funcional. Com efeito, ao recomendar – nisso se resume este princípio –, que os aplicadores da Constituição, em face de normas infraconstitucionais de múltiplos significados, escolham o sentido que as torne constitucionais<sup>38</sup>

Do exposto conclui-se que as normas concernentes ao Direito Ambiental são de ordem pública, sujeitas, pois, ao princípio da legalidade estrita quando da sua elaboração, e devendo ser interpretadas em conformidade com os ditames constitucionais.

---

<sup>37</sup> MAXIMILIANO *apud* MORAES, Luís Carlos Silva de. *Multa Ambiental: Conflitos das autuações com a Constituição e a Lei*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 4.

<sup>38</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; *et al.* *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 141.

### 3.2 A figura dos Decretos na Constituição Federal

Podemos encontrar diversas modalidades de Decretos na Constituição Federal, destacando-se o Decreto Legislativo, de competência do Congresso Nacional, constituindo-se instrumento essencial para o cumprimento de suas funções, com previsão legal no artigo 59.

Conforme assevera Alexandre de Moraes:

Decreto legislativo é espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas, basicamente, no art. 49 da Constituição Federal. Além destas matérias, também é de competência do decreto legislativo a regulamentação exigida no art. 62, da citada Carta (EC nº 32/01).

Assim, os decretos legislativos constituem, igualmente às demais espécies previstas no art. 59 da Constituição Federal, atos normativos primários veiculadores da competência exclusiva do Congresso Nacional, cujo procedimento não é tratado pela Constituição Federal, cabendo ao próprio Congresso discipliná-lo.<sup>39</sup>

O Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República, também se utiliza dos Decretos para exteriorizar suas decisões, em diversas ocasiões.

Nestes termos, destacam-se os Decretos Regulamentares ou Executivos e os Decretos Autônomos, destinados, respectivamente, a regulamentar leis que o requerem e a fixar normas concernentes à Administração Federal.

Temos, ainda, os Decretos Interventivos, que são a manifestação do Presidente em casos de intervenção federal, conforme artigo 84, X, da Constituição.

Também de competência do Poder Executivo, temos os Decretos de Estado de Defesa e de Sítio.

---

<sup>39</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 690.



### 3.2.1 Os Decretos Regulamentares

Conforme a breve síntese antecedente, os Decretos constituem importante ferramenta utilizada pelos Poderes Executivo e Legislativo para cumprir suas funções.

Tendo em vista o escopo do presente trabalho, destacamos o Decreto Regulamentar, voltado ao exercício do poder regulamentar do Presidente da República, para elucidar o cumprimento de lei específica que o requeira.

Acerca do tema, é importante lembrar as palavras de Pontes de Miranda, citado por Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Se o Poder Legislativo deixa ao Poder Executivo fazer lei, delega; o poder regulamentar é o que se exerce sem criação de regras jurídicas que alterem as existentes e sem alteração da própria lei regulamentada. [...] Nem o Poder Executivo pode alterar regras jurídicas constantes de lei, a pretexto de editar decretos para a sua fiel execução, ou regulamentos concernentes a elas, nem tal atribuição pode provir de permissão ou imposição legal de alterar regras legais, ou estendê-las, ou limitá-las”.<sup>40</sup>

Ou seja, quando a lei requerer regulamento para sua aplicação, cabe ao Presidente da República expedir-lo, para tanto, lançando mão do Decreto competente.

### 3.2.2 Os Decretos Autônomos

O Decreto Autônomo apresenta previsão na Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso VI (alterado pela EC 32/2001), destinando-se, especificamente, à organização da administração pública federal.

Trata-se de reserva constitucional ao Poder Executivo, para regular matérias não sujeitas a lei específica, não sendo, pois, cabível, quando houver reserva legal.

---

<sup>40</sup> MIRANDA *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 358.

Certo é que a elaboração de Decretos Autônomos deve estar restrita aos ditames constitucionais, especificamente o artigo 84, VI. Segue exemplo de jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL – MANDADO DE SEGURANÇA – COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ÁGUAS – ATO ADMINISTRATIVO BASEADO EM DECRETO ESTADUAL AUTÔNOMO CONFLITANTE COM LEIS ESTADUAL E FEDERAL – INVALIDADE. 1. O ordenamento jurídico nacional não permite a edição de Decretos autônomos, salvo nos casos do inciso VI do artigo 84 da Constituição Federal/88. 2. O Decreto Estadual em comento veicula restrições inexistentes nas leis regulamentadas, o que invalida as restrições apresentadas. 3. Ainda que houvesse lei estadual restringindo a perfuração e captação de águas em poços artesianos, sua validade restaria afastada com base na competência da UNIÃO para legislar sobre águas - artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal/88. Agravo regimental improvido.<sup>41</sup>

Assim, Alexandre de Moraes defende sua existência na ordem jurídica constitucional, conforme expõe:

A partir a EC nº 32/01, o texto constitucional brasileiro passou a admitir – sem margens para dúvidas – os “decretos autônomos” do Chefe do Executivo, com a finalidade de organização da Administração Pública, pois o art. 84, VI, da CF permite ao Presidente dispor, mediante decreto, sobre a organização da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, por equipará-lo aos demais atos normativos primários, inclusive lei, e, conseqüentemente, afirmar seu absoluto respeito ao princípio da reserva legal.<sup>42</sup>

Da leitura do Decreto nº 6.514/08, extrai-se de seu preâmbulo o embasamento ao artigo acima citado, mais especificamente ao artigo 84, VI, “a”, da Constituição Federal, o qual visa autoriza o Presidente da República a editar Decreto sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento nem criação ou extinção de órgãos públicos.

---

<sup>41</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg no RMS 27679 / RS, Relator Ministro HUMBERTO MARTINS. Publicado em 21 de outubro de 2009. Acesso em 31 de outubro de 2011.

<sup>42</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 471.

No caso em tela, a menção ao referido artigo 84, VI, “a”, visou a regulação do processo administrativo para apuração de infrações ambientais, valendo-se, pois, o Presidente da República, de um único Decreto para regulamentar a Lei nº 9.605/08, e para criar o procedimento específico.

### 3.3 O exercício abusivo na elaboração de Decretos Regulamentares

Os Decretos Regulamentares, manifestação do poder regulamentar atribuído ao Chefe do Executivo, assim como toda manifestação da administração pública, deve sujeitar-se aos preceitos constitucionais, principalmente no que concerne à legalidade.

Nas lições de José Afonso da Silva:

O princípio é o de que o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, qualquer que seja seu objeto. Significa dizer que se trata de poder limitado. Não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, em usurpação de competência, tornando-se írrito o regulamento dele proveniente. A lição de Oswaldo Bandeira de Mello é lapidar quanto a isso: o “regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta”. [...] “Ademais, sujeita-se a comportas teóricas. Assim, não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei, isso porque o inovar originalmente na ordem jurídica consiste em matéria reservada à lei.”<sup>43</sup>

Assim, conforme previsto no artigo 84, IV, da Constituição Federal, o Poder Executivo poderá editar Decretos visando a execução de determinada lei, todavia, não pode perder de vista os limites traçados pela própria Constituição e a lei, infringindo o princípio da legalidade estrita a que está subordinado, seja através de inovações ilegais, seja através de deturpações da lei a ser regulamentada, ficando adstrito às disposições da mesma.

---

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 426-427.

A elaboração de Decretos Regulamentares deve obedecer aos limites constitucionais, sob pena da ocorrência de abuso, como no exemplo abaixo:

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PARCELAMENTO. ORDEM DE SERVIÇO. **ABUSO DO PODER REGULAMENTAR**. 1. A Ordem de Serviço DAF/INSS nº 100/93, sob o pretexto de regulamentar o art. 38 da Lei 8.212/91, acabou por ampliar sua abrangência, estendendo seus efeitos às contribuições não-descontadas dos empregados, em total abuso do poder regulamentar. 2. Recurso especial a que se nega provimento. (grifo nosso)<sup>44</sup>

Conforme já mencionado no subcapítulo precedente, o Chefe do Poder Executivo valeu-se da autorização contida no artigo 84, VI, “a”, da Constituição Federal para editar o Decreto nº 6.514/08, o qual, além de regulamentar, é autônomo.

### 3.3.1 O caso específico do Decreto nº 6.514/08

O Decreto nº 6.514/08 surgiu para regulamentar a Lei nº 9.605/98, todavia, em sua ementa, constata-se que não se trata de um simples Decreto regulamentador da Lei *supra*, apresentando-se como de maior amplitude.

Tal fato se infere da leitura da referida ementa: “Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.”<sup>45</sup>

Ou seja, além de dispor sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, cria o processo administrativo federal para apurar as mesmas.

Para sua elaboração, o Poder Executivo usou de suas atribuições contidas no artigo 84, IV e VI, “a”, da Constituição Federal, conforme preâmbulo:

---

<sup>44</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REsp 386755 / RS, Relator Ministra DENISE ARRUDA. Publicado em 08 de novembro de 2004. Acesso em 31 de outubro de 2011.

<sup>45</sup> BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. *Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm)>. Acesso em 19 abril 2011.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o **art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição**, e tendo em vista o disposto no Capítulo VI da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e nas Leis nºs 9.784, de 29 de janeiro de 1999, 8.005, de 22 de março de 1990, 9.873, de 23 de novembro de 1999, e 6.938, de 31 de agosto de 1981, (grifos nossos)<sup>46</sup>

Assim, constituiu-se o Decreto nº 6.514/08 em um Decreto regulamentar, de acordo com o art. 84, IV, além de ser um Decreto autônomo, por aplicação do art. 84, VI, “a”.

Ainda, extrai-se do Decreto a referência a duas Leis Federais que dispõem sobre processo administrativo: Leis 9.605/98 e 9.784/99, a primeira contendo disposições específicas, próprias, conforme mencionado acima, dispondo em seu artigo 70, § 4º que: “As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, **observadas as disposições desta Lei**”, e a segunda, lei genérica que dispõe sobre processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a qual expressa em seu art. 69 que: “Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se **por lei própria**, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”<sup>47</sup>, pelo que se infere que esta será aplicada subsidiariamente à primeira.

Posto isto, nota-se uma discrepância patente no referido Decreto, pois, a partir do momento em que estalece processo administrativo federal, fere o disposto no artigo 70, § 4º da lei regulamentada, bem como da lei processual geral supracitada.

Trata-se, portanto, de lesão ao princípio da reserva legal. Senão vejamos os ensinamentos do mestre Alexandre de Moraes:

---

<sup>46</sup> BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. *Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm)>. Acesso em 19 abril 2011.

<sup>47</sup> BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)> Acesso em 19 abril 2011.

José Afonso da Silva ensina que a doutrina não raro confunde ou não distingue suficientemente o princípio da legalidade e o da reserva legal. O primeiro significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. O segundo consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal.<sup>48</sup>

O poder regulamentar é aquele atribuído pela Constituição Federal ao Presidente da República, para fins de expedição de regulamentos, mediante decretos, com a finalidade de promover a fiel execução das leis, o que não ocorreu com o Decreto em questão, haja vista a patente extrapolação de sua finalidade, conforme visto.

Além da ilegalidade acima, podemos verificar que apesar de já constar no capítulo V da Lei nº 9.605/98 os crimes contra o meio ambiente, com suas respectivas sanções, o Decreto 6.514/08 trouxe diversas inovações, embasando-se no disposto no art. 70 da mesma lei, o qual apresenta apenas a definição genérica de infração administrativa ambiental, não cabendo ao Decreto Regulamentador enumerar nem individualizar as condutas sujeitas a tais sanções administrativas, cabendo isso somente à lei, tendo em vista que ao referido decreto cabe apenas explicar e facilitar a aplicação da lei regulamentada.

Temos, assim, as infrações previstas nos artigos 28, 30 a 33, 37, 38, 41, 51, 53 a 55, 58, 65, 68, 69, 71, 76, 78, 80, 81, 84 a 90 do Decreto em tela, mas ausentes na lei originária<sup>49</sup>.

A título de exemplo, temos os artigos 84 a 90, inseridos na subseção destinada às infrações cometidas exclusivamente em Unidades de Conservação, editados com base na Lei nº 9.985/00, que regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Assim, o artigo 84 do Decreto nº 6.514/08 prescreve que:

Art. 84. Introduzir em unidade de conservação espécies alóctones:

---

<sup>48</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 42-43.

<sup>49</sup> MORAES, Luís Carlos Silva de. *Anexo – Internet - Da tipicidade*. A análise das condutas previstas no Decreto no 6.514/08. São Paulo: Atlas, 2009. 79p. Disponível em: <<http://www.editoraatlas.com.br>>. Acesso em: 19 de abril de 2011.

Multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

§ 1o Excetuam-se do disposto neste artigo as áreas de proteção ambiental, as florestas nacionais, as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável, bem como os animais e plantas necessários à administração e às atividades das demais categorias de unidades de conservação, de acordo com o que se dispuser em regulamento e no plano de manejo da unidade.

§ 2o Nas áreas particulares localizadas em refúgios de vida silvestre, monumentos naturais e reservas particulares do patrimônio natural podem ser criados animais domésticos e cultivadas plantas considerados compatíveis com as finalidades da unidade, de acordo com o que dispuser o seu plano de manejo.<sup>50</sup>

Tal artigo teve como base o artigo 31 da Lei nº 9.985/00, com alterações:

Art. 31. É proibida a introdução nas unidades de conservação de espécies não autóctones.

§ 1o Excetuam-se do disposto neste artigo as Áreas de Proteção Ambiental, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, bem como os animais e plantas necessários à administração e às atividades das demais categorias de unidades de conservação, de acordo com o que se dispuser em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 2o Nas áreas particulares localizadas em Refúgios de Vida Silvestre e Monumentos Naturais podem ser criados animais domésticos e cultivadas plantas considerados compatíveis com as finalidades da unidade, de acordo com o que dispuser o seu Plano de Manejo.<sup>51</sup>

Ocorre que a autorização constitucional acerca da elaboração de decretos regulamentares prevê que o mesmo deverá ser fiel à execução da lei que o exigiu, o que não ocorreu no caso em tela, pois o Decreto nº 6.514/08 regulamenta a 9.605/98 e a 9.985/00, conforme exemplo acima.

---

<sup>50</sup> BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. *Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm)>. Acesso em 19 abril 2011.

<sup>51</sup> BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%209.985-2000?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.985-2000?OpenDocument)>. Acesso em 01 novembro 2011.

No caso em tela, estamos diante de um exercício de delegação indevida, tendo em vista que o referido decreto inovou na ordem jurídica, inserindo preceitos, fugindo da regulamentação da lei a que deveria se ater, e promiscuando-se em outra modalidade de decreto.

Uma inovação ilegal do Decreto nº 6.514/08 foi a ampliação do rol de destinação de bens apreendidos, pois o artigo 25 da Lei nº 9.605/98 prevê a apreensão e destinação dos bens apreendidos da seguinte forma:

Art. 25. Verificada a infração, serão apreendidos seus produtos e instrumentos, lavrando-se os respectivos autos.

§ 1º Os animais serão libertados em seu habitat ou entregues a jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados.

§ 2º Tratando-se de produtos perecíveis ou madeiras, serão estes avaliados e doados a instituições científicas, hospitalares, penais e outras com fins beneficentes.

§ 3º Os produtos e subprodutos da fauna não perecíveis serão destruídos ou doados a instituições científicas, culturais ou educacionais.

§ 4º Os instrumentos utilizados na prática da infração serão vendidos, garantida a sua descaracterização por meio da reciclagem.<sup>52</sup>

Ocorre que o Decreto nº 6.514/08 acrescenta modalidades de destinação, conforme segue:

Art. 134. [...] I - os produtos perecíveis serão doados;

II - as madeiras poderão ser doadas a órgãos ou entidades públicas, vendidas ou utilizadas pela administração quando houver necessidade, conforme decisão motivada da autoridade competente;

III - os produtos e subprodutos da fauna não perecíveis serão destruídos ou doados a instituições científicas, culturais ou educacionais;

IV - os instrumentos utilizados na prática da infração poderão ser destruídos, utilizados pela administração quando houver necessidade, doados ou vendidos, garantida a sua descaracterização, neste último caso, por meio da reciclagem quando o instrumento puder ser utilizado na prática de novas infrações;

V - os demais petrechos, equipamentos, veículos e embarcações descritos no inciso IV do art. 72 da Lei nº 9.605, de 1998, poderão ser utilizados pela

---

<sup>52</sup> BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)>. Acesso em 28 agosto 2011.



administração quando houver necessidade, ou ainda vendidos, doados ou destruídos, conforme decisão motivada da autoridade ambiental,<sup>53</sup>

Criando, assim, um mecanismo de confisco por parte do poder público, especialmente devido ao inciso V acima, na medida em que o valor da multa poderá facilmente superar o valor do bem envolvido, como no caso de apreensão de um veículo (um caminhão, por exemplo, de R\$ 300.000,00), como penalidade por extração de madeira avaliada em R\$ 5.000,00.

A figura dos decretos autônomos, como o caso em tela, é alvo de constante controle do Judiciário, como no exemplo de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, similar ao debatido no presente trabalho:

1. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida. Precedentes. Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade.<sup>54</sup>

Assim, embasado no que foi exposto, vê-se que o Decreto nº 6.514/08 está em desacordo com os princípios que norteiam a administração pública, notadamente quanto à legalidade.

---

<sup>53</sup> BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. *Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm)>. Acesso em 19 abril 2011.

<sup>54</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3664/RJ, Relator Ministro CEZAR PELUSO. Publicado em 21 de setembro de 2011. Acesso em 30 de outubro de 2011.

### 3.3.2 A posição da Doutrina e da Jurisprudência

Casos análogos ao propiciado pelo Decreto nº 6.514/08 são constantemente discutidos no meio jurídico, conforme se verá adiante, pois, ao constituir-se como Decreto regulamentar e autônomo, por ser tão prolixo em seus objetivos, gera discussões na doutrina e jurisprudência, por exemplo quanto à sua função de complementar a Lei nº 9.605/98, caracterizando esta como norma penal em branco heterogênea, já discutível constitucionalmente.

Tendo em vista que o referido Decreto apresenta características de regulamentar e autônomo, resta questionar os fundamentos para sua impugnação perante o Poder Judiciário, se controle de legalidade ou constitucionalidade. Senão vejamos a seguinte ementa extraída de julgado do Supremo Tribunal Federal, trazida a lume por Pedro Lenza:

Já se firmou entendimento desta Corte no sentido de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra norma reguladora de lei que é atacada por ir além do disposto na lei regulamentada ou contra ela, porquanto nesse caso se está diante de questão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade.<sup>55</sup>

Quanto ao fato da Lei 9.605/98, na medida em que é norma penal aplicada ao âmbito ambiental, ao ser complementada pelo Decreto nº 6.514/08, constituindo um caso de norma penal em branco heterogênea, temos, de acordo com o entendimento de Rogério Greco:

A questão que se coloca, agora, é a seguinte: como o complemento da norma penal em branco heterogênea pode ser oriundo de outra fonte que não a lei em sentido estrito, esta espécie de norma penal ofenderia o princípio da legalidade?

Entendemos que sim, visto que o conteúdo da norma penal poderá ser modificado sem que haja uma discussão amadurecida da sociedade a seu respeito, como acontece quando os projetos de lei são submetidos a apreciação de ambas as Casas do Congresso Nacional, sendo levada em consideração a vontade do povo, representado pelos seus deputados, bem

---

<sup>55</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 594.

como a dos Estados, representados pelos seus senadores, além do necessário controle pelo Poder Executivo, que exercita o sistema de freios e contrapesos.<sup>56</sup>

E continua o mesmo autor, citando Nilo Batista, Zaffaroni, Alagia e Slokar:

Argumenta-se que há delegação legislativa indevida quando a norma complementar provém de um órgão sem autoridade constitucional legiferante penal, ao passo que quando tanto a lei penal em branco quanto sua complementação emergem da fonte geradora constitucionalmente legítima não se faz outra coisa senão respeitar a distribuição da potestade legislativa estabelecida nas normas fundamentais. O argumento é válido, mas não resolve o problema. Quando assim de teorizou, as leis penais em branco eram escassas e insignificantes: hoje, sua presença é considerável e tende a superar as demais leis penais, como fruto de uma banalização e administrativização da lei penal. A massificação provoca uma mudança qualitativa: através das leis penais em branco o legislador penal está renunciando à sua função programadora de criminalização primária, assim transferida a funcionários e órgãos do poder executivo, e incorrendo, ao mesmo tempo, na abdicação da cláusula da *ultima ratio*, própria do estado de direito.<sup>57</sup>

Outro ponto polêmico é quanto ao fato do referido Decreto majorar penalidades trazidas na referida lei, inovar trazendo penalidade nova, como o perdimento de bens.

Nesse sentido, uma manifestação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL - ADMINISTRATIVO - CONTRABANDO DE DOIS RIFLES - APREENSÃO DE VEÍCULO - PENA DE PERDIMENTO DE VEÍCULO CUJO VALOR É QUATRO VEZES SUPERIOR AO DOS RIFLES - NÃO CABIMENTO - APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. Esta Corte Superior de Justiça pacificou o entendimento segundo o qual é "inadmissível a aplicação da pena de perdimento do veículo, quando evidente a desproporção entre o seu valor e o da mercadoria de procedência estrangeira apreendida" (REsp n. 109.710/PR, Rel. Min. Hélio Mosimann, DJ de 22.04.97). Na hipótese em exame foi apreendido veículo no valor de R\$ 4.000,00[...], enquanto os dois rifles contrabandeados equivaliam, em conjunto, a R\$ 1.000,00 (mil reais). Dessa forma, em respeito aos princípios da proporcionalidade e da

---

<sup>56</sup> GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. Parte Geral, Vol. I. Niterói: Impetus, 2009, p. 25.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 26.

razoabilidade, não deve ser aplicada ao caso dos autos a pena de perdimento, uma vez que o valor das mercadorias contrabandeadas é muito inferior ao valor do veículo. Recurso especial ao qual se nega provimento.<sup>58</sup>

Em posição contrária, encontramos Édis Milaré, conforme transcrevemos abaixo:

A incidência do princípio da legalidade, salvo disposição legal em contrário, não implica o rigor de se exigir que as condutas infracionais sejam previamente tipificadas, uma a uma, em lei, tal como ocorre no Direito Penal. Basta, portanto, a violação de preceito inserto em lei ou em normas regulamentares, configurando o ato como ilícito, para que incidam sobre o caso as sanções prescritas, estas, sim, em texto legal formal. [...]

Este é o caso da Lei 9.605/1998 que, de forma bastante genérica e ampla, considerou *infração administrativa* “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. (art. 70, *caput*)

Trata-se de um **tipo infracional aberto**, que possibilita ao agente da Administração agir com ampla discricionariedade, ao buscar a subsunção do caso concreto na tipificação legal adotada, para caracterizá-lo como infração administrativa ambiental.<sup>59</sup> (grifos nossos)

Em que pese os ensinamentos do doutrinador, nos contrapomos, lembrando, inicialmente, o disposto no artigo 79 da Lei 9.605/98: “Aplicam-se subsidiariamente a esta Lei as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal”. Rogério Greco tece a diferenciação entre tipos fechados e tipos abertos:

*Fechados* são os tipos que possuem uma descrição completa, perfeita do comportamento que se quer proibir ou impor, a exemplo do que ocorre com o art. 155, *caput*, do Código Penal [Furto - Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel:]. **Abertos são aqueles que a lei penal não descreve, detalhadamente, a conduta que se quer proibir ou impor, ficando esse trabalho de acomodação entregue ao julgador**, a exemplo do que ocorre, como regra, com os delitos culposos.<sup>60</sup> (grifos nossos)

---

<sup>58</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 508.322 - Pr (2003/0040545-2). Relator: Ministro Franciulli Netto. Publicada em 19 de dezembro de 2003. Acesso em 26 de abril de 2011.

<sup>59</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 893-894.

<sup>60</sup> GRECO, Rogério. *Código Penal Comentado*. Niterói: Impetus, 2008, p. 45.

Ou seja, a alegação de que o artigo 70, *caput*, da Lei 9.605/98 trata-se de tipo infracional aberto, não pode ensejar a aplicação discricionária de penalidades por parte de agentes da Administração, na medida em que os mesmos poderiam agir arbitrariamente, caracterizando, por vezes indevidamente, supostas infrações encontradas como infrações administrativas ambientais, levando, portanto, à ocorrência de injustiças. Sendo assim, cabe tão-somente ao julgador a análise quanto a ocorrência ou não de infração, bem como a aplicação da penalidade cabível.

No mais, temos que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (art. 5º, XXXIX, CR/88), bem como pelas justificações já expostas, das quais destacam-se alguns preceitos constitucionais:

- Princípio da legalidade (art. 5º, II, e 37);
- Princípio da reserva legal (art. 22, I, e 24, XI);
- Princípio da separação dos poderes (art. 60, § 4º, III);
- Poder regulamentar (art. 84, IV).

Corroborados pela doutrina:

- A Administração Pública somente tem possibilidade de atuar quando exista lei que o determine (atuação vinculada) ou autorize (atuação discricionária). (Marcelo Alexandrino e Alexandre Paulo, 2008, p. 194)
- Toda norma imperativa ou proibitiva e de ordem pública admite só a interpretação estrita. (Carlos Maximiliano, 1999, p. 328)
- Na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal. (Alexandre de Moraes, 2008, p. 16)

Pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal:

**Decretos existem para assegurar a fiel execução das leis (artigo 84-IV da CF/88).** A Emenda Constitucional nº 8, de 1995 - que alterou o inciso XI e alínea a do inciso XII do artigo 21 da CF - é expressa ao dizer que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão

ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei. Não havendo lei anterior que possa ser regulamentada, qualquer disposição sobre o assunto tende a ser adotada em lei formal. O decreto seria nulo, não por ilegalidade, mas por inconstitucionalidade, já que supriu a lei onde a Constituição a exige. A Lei 9.295/96 não sana a deficiência do ato impugnado, já que ela é posterior ao decreto. Pela ótica da maioria, concorre, por igual, o requisito do perigo na demora. Medida liminar deferida.<sup>61</sup> (grifos nossos)

Conforme explanado, o Decreto nº 6.514/08 extrapolou sua função legal, comportando-se como verdadeira lei. Nestes termos, entendimento da Suprema Corte:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - OBJETO - DECRETO. Uma vez ganhando o decreto contornos de verdadeiro ato normativo autônomo, cabível é a ação direta de inconstitucionalidade.** Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.590/SP, Plenário, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, com aresto veiculado no Diário da Justiça de 15 de agosto de 1997.<sup>62</sup> (grifos nossos)

Pela jurisprudência do Tribunal Regional Federal:

ADMINISTRATIVO. IBAMA. AUTO DE INFRAÇÃO. IMPOSIÇÃO MULTA. LEI Nº 9.605/98. ART. 50. DEC Nº 3.179/99  
 I - O art. 50 da Lei 9.605/98 tipifica crime cometido contra o meio ambiente e não infração administrativa a ser punida pelo IBAMA. Assim sendo, somente o Juiz criminal, após regular processo penal, poderia impor as penalidades nele previstas.  
 II - É ilegal a tipificação de infrações administrativas por meio de Decreto.  
 III - Apelação provida.<sup>63</sup>

E para finalizar, a lição de Pedro Lenza:

---

<sup>61</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1.435-MC, Relator Ministro Francisco Rezek. Publicado em 06 de agosto de 1999. Acesso em 26 de abril de 2011.

<sup>62</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1.396/SC, Relator Ministro Marco Aurélio. Publicado em 07 de agosto de 1988. Acesso em 26 de agosto de 2011.

<sup>63</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. AC 2003.39.02.000092-2/PA, Rel. Desembargador Federal Carlos Fernando Mathias. Publicado em 24 de março de 2006. Acesso em 26 de abril de 2011.

Sabe-se que o conteúdo e a amplitude do regulamento devem sempre estar definidos em lei, subordinando-se aos preceitos desta última. Quando o regulamento extrapolar a lei padecerá de vício de ilegalidade, podendo, inclusive, o Congresso Nacional, nos termos do art. 49, V, sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Isso porque, ao contrário da lei, fonte primária do direito, o regulamento se caracteriza como fonte secundária. Outro entendimento feriria o princípio da legalidade previsto no art. 5º, II, da CF/88, bem como o princípio da separação de Poderes, previsto no art. 2º e elevado a categoria de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III), na medida em que a expedição de normas gerais e abstratas é função típica do Legislativo. Quando o constituinte originário atribui função atípica de natureza legislativa ao Executivo, ele o faz de modo expresso, como se percebe, por exemplo, no art. 62 (medidas provisórias).<sup>64</sup>

As manifestações da doutrina e jurisprudência são pertinentes para que se alcance o devido respeito aos princípios basilares do ordenamento jurídico, em particular, para que o Poder Executivo emane seus Decretos em observância à Constituição Federal, bem como para que os Poderes Legislativo e Judiciário cumpram sua função fiscalizadora quando da formação legislativa ambiental.

---

<sup>64</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 594-595.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como finalidade avaliar a possível ofensa ao princípio da legalidade presente no Decreto 6.514/08, o qual dispõe sobre infrações administrativas ambientais e o concernente processo administrativo federal. Para concretizar o estudo foi realizada uma análise acerca do exercício abusivo do poder regulamentar, porventura presente no referido Decreto, em colisão com os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública (especialmente os princípios da legalidade, da reserva legal e da separação dos poderes).

Inicialmente foram feitos breves relatos acerca da tutela jurídica ambiental no país, destacando a importância dada ao meio ambiente na Constituição Federal, uma vez que a Constituição de 1988 eleva a sua proteção à condição de um direito fundamental essencial à sadia qualidade de vida.

A seguir, foi apresentado um resumo acerca do dano ambiental e as formas de reparação, através de indenização, compensação ou reparação dos danos causados, destacando-se o disposto na Lei nº 6.938/81 e na Constituição Federal; bem como algumas considerações acerca das modalidades de responsabilidade ambiental: civil, penal e administrativa; da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente; para, por fim, explanar acerca do verdadeiro objetivo do trabalho, qual seja, a análise do exercício abusivo do poder regulamentar na elaboração do Decreto nº 6.514/08.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a todos, conforme consagrado na Constituição Federal, incumbindo ao Poder Público competente a adoção de medidas que visem à proteção a tal direito, através da edição das normas cabíveis, bem como a execução das mesmas.

Todavia, na elaboração dessas normas, o ente público não pode perder de vista os princípios constitucionais pertinentes, principalmente o princípio da legalidade, o que não ocorreu quando da elaboração do Decreto aqui analisado.

No trabalho foi realizada uma comparação do Decreto nº 6.514/08 com a Lei nº 9.605/98, em busca da coerência entre aquele e esta, tendo em vista que o referido Decreto foi editado para regulamentá-la.



Todavia, foram constatadas algumas incoerências, afrontando ao princípios da legalidade, da reserva legal e os limites do poder regulamentar, quais sejam:

1. criação de processo administrativo específico, em contradição com a Lei nº 9.784/99, a qual exige a edição de lei formal para tanto (pp. 35-36);
2. criação de infrações administrativas com base no artigo 70 da referida lei (p. 37);
3. inserção de dispositivos de lei diversa da regulamentada, inclusive com alterações quanto ao conteúdo contido na lei de onde foi extraído (pp. 37-38);
4. inserção de uma nova modalidade de destinação de bens apreendidos, como veículos e embarcações, sem a devida previsão na lei regulamentada (pp. 39-40).

Por todo o exposto, concluímos que o Decreto feriu diversos dispositivos e princípios constitucionais (legalidade, reserva legal e separação dos poderes), tendo o Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República, abusado no exercício dos poderes conferidos pelo art. 84, da Constituição Federal, principalmente quanto ao inciso IV, referente à edição de Decretos Regulamentares.

Embasado nas diversas posições doutrinárias e na jurisprudência apresentada, pode-se inferir que a hipótese apresentada foi confirmada, ou seja, o Decreto debatido feriu o princípio da legalidade, pois, além de não se ater à lei regulamentada, qual seja, Lei nº 9.605/98, trazendo inovações, mesclou-se em Decreto Autônomo, implantando todo um processo administrativo próprio, em confronto com a lei federal que trata da matéria.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>

BRASIL. Decreto n. 3.179, de 21 de setembro de 1999. *Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3179.htm)>

BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. *Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm)>

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%206.938-1981?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.938-1981?OpenDocument)>

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)>

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%209.985-2000?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.985-2000?OpenDocument)>

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRECO, Rogério. *Código Penal Comentado*. Niterói: Impetus, 2008.

- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MORAES, Luís Carlos Silva de. *Multa Ambiental: Conflitos das autuações com a Constituição e a Lei*. São Paulo: Atlas, 2009.
- MORAES, Luís Carlos Silva de. *Anexo – Internet - Da tipicidade. A análise das condutas previstas no Decreto no 6.514/08*. São Paulo: Atlas, 2009. 79p. Disponível em: <[http://www.editoraatlas.com.br/Atlas/webapp/download\\_file.aspx?f=4eK6NAIvqlXreXNoCp32pn\\_MUVdouAQcEE1vCZ1hFeWgJOA1GzL\\_pl\\_sBJ\\_t0jMFMhEb1g\\_nffv03a9L3ap4-Q2](http://www.editoraatlas.com.br/Atlas/webapp/download_file.aspx?f=4eK6NAIvqlXreXNoCp32pn_MUVdouAQcEE1vCZ1hFeWgJOA1GzL_pl_sBJ_t0jMFMhEb1g_nffv03a9L3ap4-Q2)>
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 508.322 - Pr (2003/0040545-2). Relator: Ministro Franciulli Netto. Ementa 14 de outubro de 2003. Publicada em 19 de dezembro de 2003.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1.435-MC, Relator Ministro Francisco Rezek. Publicado em 06 de agosto de 1999. Acesso em 26 de abril de 2011.
- TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. AC 2003.39.02.000092-2/PA, Rel. Desembargador Federal Carlos Fernando Mathias. Publicado em 24 de março de 2006.