

DIREITO AMBIENTAL – COMPETÊNCIA ESTADUAL EM MATÉRIA FLORESTAL

Luciane Caon Bragaglia e Patrícia Rasia()*

A expressão “ecologia” (**oikos** = habitação + **logos** = ciência) foi introduzida em 1886 por Haeckel “para designar o estudo da habitação dos organismos vivos ao meio no qual vivem”. Tal expressão, no seu centenário, resume hoje a preocupação fundamental da humanidade, da qual participam biólogos, urbanistas, engenheiros, médicos, estadistas o naturalmente, advogados¹.

A metáfora apocalíptica da “nave Terra”, segundo a qual estamos todos num veículo espacial finito, que dispõe de recursos finitos, e bastante próximos de sua exaustão, assombra tragicamente as notícias quase diárias de acidentes que poluem rios, praias, o ar e o solo. Nossa nave de cosmonautas autodestrutivos, além do mais, como lembram Paul e Anne Ehrlich, “os passageiros de primeira classe estão demolindo irracionalmente os sistemas, já excessivamente tensos, de manutenção da vida”².

As questões relacionadas ao meio ambiente constituem, assim, assunto relevante, pois a preservação, a melhoria e a recuperação de sua qualidade ensejam uma das grandes aspirações da população no contexto atual, por assegurarem a vida, o desenvolvimento sócioeconômico e os interesses da coletividade. O sonho da perenidade dos recursos naturais, que convertia a própria audácia em único limite para o homem no processo histórico de dominação da natureza, está contestado por acontecimentos terríveis e por numerosos inquietantes.

O fundamento legal da proteção do meio ambiente no Brasil e no Rio Grande do Sul, especificamente, encontra-se nos arts. 66 do CCB, 251 da

(*) Advogadas e alunas da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

(1) Aurélio Wander Bastos e Nilo Batista, *Liberdade e Proteção do Meio Ambiente*, Revista Forense nº 317/92, p. 47.

(2) Aurélio Wander Bastos e Nilo Batista, *Liberdade e Proteção do Meio Ambiente*, Revista Forense nº 317/92, p. 47.

Constituição Estadual do RS, 1ª da Lei nº 4.771/65, 1ª da Lei nº 9.519/92, bem como no art. 225 da Carta Magna. Este a saber:

“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 do defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Esse preceito não destoa do que contém a Declaração do Meio Ambiente, de Estocolmo, ditada pela ONU e pela UNESCO, em 1972, segundo a qual “o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar do bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as presentes e futuras gerações”. (Princípio I, 1ª parte). Proclama ainda a mesma Declaração, no Princípio II, que “os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente”.³

A Brigada Militar, como polícia ambiental ostensiva e florestal, que executa as funções de policiamento ostensivo e preventivo (art. 144, § 5º da CF/88) e também as funções de polícia administrativa na área florestal, por força do Decreto nº 34.974/93, não está furtando-se de dar pronta resposta a esse anseio popular de melhoria da qualidade de vida com a proteção do meio ambiente. Todavia, é necessário fazer algumas considerações de cunhos histórico e jurídico, bem como ressaltar que o presente artigo visa tratar especificamente do poder de polícia exercido pela Brigada Militar em face da legislação ambiental.

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, o Estado é dotado de poderes políticos e poderes administrativos. Estes nascem com a Administração e apresentam-se diversificados segundo as exigências do serviço público e o interesse da coletividade, bem como aos objetivos a que se dirigem. São poderes contingentes e instrumentais da Administração, classificados em: poder vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar, regulamentar e poder de polícia.

Salienta-se, à luz do que a Procuradora do Estado de São Paulo, Maria Sylvania Zanella Di Pietro, que o poder de polícia passou por toda uma evolução, tendo seu início na fase das monarquias absolutas, onde o **ius polittiae** compreendia uma série de normas postas pelo príncipe e que colocam-se fora do alcance dos Tribunais. Com o advento do Estado de Direito e sob a influência dos princípios do liberalismo, cuja preocupação era

(3) Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *Polícia do Meio Ambiente*, Revista Forense nº 317/92, p. 178.

proteger os direitos individuais contra as interferências do poder público, a polícia era essencialmente voltada para a segurança. Finalmente, com a transformação do Estado Liberal para o Estado Intervencionista, sua atuação passa a estender-se da ordem pública para a ordem econômica e social. Em conseqüência, surgem ao lado da tradicional polícia geral, as polícias especiais que atuam nos mais variados setores de atividades dos particulares.

Assim, tem-se hoje o poder de polícia como a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, quando forem contrários, nocivos ou inconvenientes ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

Dentre os interesses públicos alcançados pelo poder de polícia do Estado está, evidentemente, a proteção do meio ambiente. O art. 33 do Código Florestal Federal (Lei nº 4.771/65) prescreve como sendo autoridades competentes para instaurar, presidir e proceder a inquéritos policiais, lavrar autos de prisão em flagrante e intentar ação penal nos casos de crimes ou contravenções previstos na precitada lei ou em outras leis que tenham por objeto florestas e demais formas de vegetação, as indicadas no Código de Processo Penal, bem como os funcionários da repartição florestal e de autarquias, com atribuições correlatas, designados para as atividades de fiscalização. Ressalta-se, por oportuno, que a capacidade das autoridades administrativas em intentar a ação penal nos crimes e contravenções contra a flora não subsistiu face ao que prescreve o art. 129, inc. I da Carta, cabendo o feito, privativamente ao Ministério Público.

No âmbito estadual, o Código Florestal do Rio Grande do Sul (Lei nº 9.519/92) prevê em seu art. 5º, XVI, como sendo a polícia florestal estadual um dos instrumentos da política florestal.

Considerando-se que o art. 144, **caput** e § 5º da CF/88, atribui às Polícias Militares a polícia ostensiva e residualmente, todas as atividades voltadas à preservação da ordem pública, onde se insere a ordem ambiental e, considerando-se também que o Decreto Federal nº 88.777/83, no art. 2º, 27, define como tipo de policiamento a cargo das polícias militares o “policiamento florestal e de mananciais”, espécie do gênero ordem ambiental, vem o Decreto nº 34.974/93 estabelecer que a polícia florestal do estado será exercida pela Brigada Militar estadual, sob a orientação técnica do órgão florestal competente qual seja, a Secretaria da Agricultura e Abastecimento sem, contudo, existir vínculo de subordinação entre um e outro⁴.

(4) A Constituição do Estado de São Paulo, art. 195, parágrafo único, definiu a Polícia Militar como competente, atribuindo autoridade aos seus integrantes, para os trabalhos de prevenção e repressão das infrações penais ou administrativas, contra o meio ambiente, particularmente no tocante às florestas e mananciais (In: A Proteção do Meio Ambiente pela Polícia Militar, Álvaro Lazzarini – Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo).

Estabelece a Portaria nº 01-BM-94-RS o exercício da polícia ambiental, sendo que no interior do Estado será executada por patrulhas ambientais (PATRAM), pertencentes às Unidades Operacionais com responsabilidade territorial na área, compostas por um GPM, tendo um efetivo mínimo de doze e máximo de vinte e um homens. Atualmente existem setenta e oito PATRAMs espalhadas pelo interior do Estado. Na área de ação do Comando de Policiamento da Capital, a polícia florestal é exercida pelo 4º Regimento de Polícia Montada, através do 2º Esquadrão de Policiamento Ambiental. Tal exercício é coordenado e supervisionado por uma Adjuntoria instituída especificamente para esse fim no Estado Maior da Brigada Militar, sob comando do Major Tadeu Luiz de Oliveira.

Determina a Portaria nº 02-BM-SAA/94, que a Secretaria da Agricultura e a Brigada Militar compõem um sistema com a finalidade de implementar a lavratura do auto de infração e as aplicações de sanções e penalidades administrativas previstas no Código Florestal Estadual.

Todavia, quando o ilícito for de natureza penal, autoridade policial florestal exerce somente o procedimento informativo, por completo, reportando-se diretamente ao Ministério Público.⁵

No que tange a infrações administrativas, seus exames e julgamentos, bem como eventuais recursos, caberão à Junta Regional de Exame e Julgamento e à Junta Superior de Julgamento de Recursos, respectivamente, assim previsto na já citada Portaria nº 02-BM-SAA/94.

O procedimento dá-se da seguinte forma: uma vez constatada a infração é lavrado o auto, do qual é notificado o infrator no prazo de quinze dias contados a partir da ciência da autuação, mediante requerimento ao Comandante da Unidade Operacional da BM com responsabilidade territorial no local onde foi lavrado o auto. A Junta Regional de Exame e Julgamento tem prazo de quinze dias para o julgamento das alegações de defesa. Exaurido esse prazo, o autuado tem cinco dias para tomar ciência da decisão, findo o qual, no caso de sua defesa ter sido julgada improcedente, será considerado notificado para o pagamento da multa.

A partir da data em que for considerado notificado, o autuado tem cinco dias para recorrer da decisão ou efetuar o pagamento da multa; em

(5) A Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) prevê em seu art. 6º: "Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhes os elementos de convicção".

Prescreve a Determinação nº 02 da BM/RS, de 03 de julho de 1992, que os comandos intermediários e UOP, dentro de suas ações devem prestar apoio aos órgãos e autoridades competentes na fiscalização de danos ao meio ambiente. Os oficiais responsáveis diretos pelo policiamento, devem ser orientados no sentido de que contatem e dêem apoio aos Promotores de Justiça, especificamente aos curadores de meio ambiente, visando uma atuação conjunta.

não o fazendo, será encaminhada para cobrança judicial. Em recorrendo, seu recurso é julgado em instância definitiva, tendo efeito suspensivo relativamente ao pagamento da penalidade pecuniária, não impedindo imediata exigibilidade de obrigação subsistente. Finda a instrução do processo, é proferida a decisão final, notificando-se o infrator.

Observa-se que o valor pago em decorrência da multa será recolhido à conta do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLO) e dividido na proporção de 50% para a BM e 50% para a Secretaria da Agricultura – Departamento Florestal – DRNR. Entretanto, sabe-se que inexistente esse repasse de recursos do Fundo do Desenvolvimento Florestal, para a atividade de fiscalização, conforme previsto na Portaria conjunta nº 009/95-SAA-BM, o que compromete o desempenho da Brigada Militar e o espírito de protocolo firmado, com prejuízos na eficiência do cumprimento da legislação florestal. Em face disso, tramita na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul o Projeto de Lei nº 668/95, que altera o art. 49 e seu parágrafo único do Código Florestal Estadual, o qual dispõe: “É criado o Fundo de Desenvolvimento Florestal a fim de arrecadar recursos destinados a executar a política florestal do Estado. Parágrafo único: Os recursos auferidos em decorrência de multas ou infrações florestais serão destinados a programas estaduais de *florestamento e reflorestamento* (grifo nosso).”⁶

Em caso de haver material apreendido, sobre o qual há decisão administrativa condenatória definitiva de perda transitada em julgado, por força da Lei nº 9.519/92, será destinado ao Fundo da Brigada Militar, visando aproveitamento em obras ou construções de instalações de segurança pública para a BM. Embora haja essa previsão legal, na prática não existe regulamentação prevendo o destino desse material, o que está gerando além da deterioração, o não-aproveitamento da matéria-prima dos produtos e subprodutos florestais apreendidos, vindo a impedir a utilização em benefício da sociedade, através da melhoria dos serviços públicos. No entanto, tem-se conhecimento que tramita no Governo do Estado, minuta de Decreto-lei dispondo acerca do aproveitamento desses recursos florestais apreendidos.

Mister se faz lembrar que as imposições das penalidades previstas administrativamente, não exoneram o infrator das cominações civis e penais cabíveis.

Dentro da universalidade de questões abrangidas pela temática “meio ambiente” configura com especial destaque em nosso Estado, a prática das queimadas, eis que é tradição há muito tempo no Rio Grande do Sul, após o período de inverno, calcada no conceito de trabalho fácil e de em-

(6) O regimento interno do FUNDEFLO e outras providências a seu respeito encontram-se expressas no Decreto nº 35.095/94.

prego de pouca mão-de-obra na agricultura e pecuária extensiva, com a finalidade de eliminar as pragas, acelerar a brotação da vegetação e antecipar a produção de pastos.

E, sem dúvida, trata-se do exemplo perfeito das funções atribuídas à BM por nossa CF/88, como antes citado, ou seja: exerce função de polícia ostensiva e preventiva no que tange à queima de campo nativo e executa função de polícia administrativa no tocante à queima de florestas, onde ocorre o procedimento administrativo já tratado. O Código Florestal Estadual é claro ao determinar em seu art. 28 que: "É proibido o uso do fogo ou queimadas nas florestas e demais formas de vegetação natural". A única exceção existente está no § 1º desse mesmo artigo, ao prever em caso de controle e eliminação de pragas e doenças, como forma de tratamento fitossanitário, o uso do fogo, desde que não seja de forma contínua, dependendo de licença do órgão florestal competente.

Conforme informações do Tenente José Gilmar Vieira pertencente a BM, servindo em Vacaria e responsável pelo monitoramento de cerca de quarenta municípios, no período compreendido entre outubro de 1993 e fevereiro de 1996 já somaram-se oitenta e sete ocorrências de natureza florestal (queimadas e corte ilegal) e cento e setenta e uma ocorrências de queimadas em campo nativo, cujo levantamento, neste último caso, é encaminhado ao órgão do Ministério Público para o inquérito civil. Informa o Tenente, ainda, que a prática tem demonstrado que a maioria dos infratores que respondem a procedimentos administrativos de natureza florestal instaurados pela PATRAM preferem pagar a multa a recorrer à Junta Superior de Recursos.

Cabe aqui frisar que os efeitos da prática de queimadas superam muito seus falsos e aparentes benefícios, pois geram a destruição do adubo orgânico e húmus do solo, causam erosão, matam e expulsam os animais silvestres, provocam uma série de desequilíbrios ambientais, contribuem para agravar o chamado efeito estufa, uma vez que a combustão provoca o aumento do gás carbônico na atmosfera. Além disso, muitas vezes destroem indistintamente moerões, cercas e alambrados ameaçando as redes elétricas. Ainda, podem ocasionar incêndios em matas e florestas e, conseqüentemente pela fumaça, acidentes de automóveis e desorientação de pequenos aviões e contribuindo também para o agravamento das doenças respiratórias. Aliás, quanto a essas, sabe-se que constituem a terceira maior causa de óbitos no Rio Grande do Sul, e é justamente no período das queimadas que elas atingem o seu pico⁷.

Inconcebível aceitar a prática de queimadas desnecessárias, porque mais do que constituírem um ilícito, atentam frontalmente à sadia qua-

(7) Boletim Epidemiológico da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente/RS – Ano 1994.

lidade de vida garantida constitucionalmente para as presentes e futuras gerações.

Destarte, “o fogo é um erro, porque empobrece a terra e o produtor; um mal, porque desvaloriza a propriedade; e um crime, porque destrói o meio ambiente”⁸.

Por derradeiro, do ponto de vista ambiental, o Planeta chegou quase ao ponto do não retorno. Se fosse uma empresa, estaria à beira da falência, pois dilapida seu capital que são os recursos naturais, como se eles fossem eternos. O poder de autopurificação do meio ambiente está chegando ao seu limite⁹, por isso cabe aos homens como sócios majoritários, administrar essa empresa para que seus descendentes também dela possam usufruir.

ANEXO “A” – LEGISLAÇÃO PERTINENTE

- 1) Lei nº 4.771/65 – Código Florestal Federal.
- 2) Lei nº 9.519/92 – Código Florestal do Rio Grande do Sul.
- 3) Decreto Federal nº 88.777/83 – Aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.
- 4) Decreto Estadual nº 34.974/93 – Atribui competência à Brigada Militar para o exercício da Polícia Florestal.
- 5) Decreto Estadual nº 34.550/92 – Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLOR) e dá outras providências.
- 6) Decreto Estadual nº 35.094/94 – Institui o Regimento Interno do FUNDEFLOR e dá outras providências.
- 7) Portaria nº 01/BM de 10.01.1994 – Regulamenta o Decreto nº 34.974/93, que atribui o exercício da Polícia Florestal à Brigada Militar (publicada no Diário Oficial do Estado nº 09 de 13.01.1994).
- 8) Portaria nº 02/BM de 19.04.1994 – Dispõe sobre o sistema que visa implementar a lavratura do auto de infração e as aplicações das sanções e penalidades administrativas previstas no Código Florestal Estadual (publicada no Diário Oficial do Estado em 28.04.1994).
- 9) Determinação nº 03/BM de 24.08.1992 – Dispõe sobre o combate às queimadas (publicada no Boletim Geral nº 164 de 26.08.1994).

(8) Campanha contra Queimadas. Promoção: Grupo de Trabalho contra as Queimadas; ADFG – Amigos da Terra; ASSECAN – Associação Ecológica Canela; Ministério Público/RS; Comissão de Saúde e Meio Ambiente/RS, EMATER; FEPAM; DRNR/SAA; Brigada Militar.

(9) Édis Milaré, Procurador de Justiça Coordenador das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente de São Paulo, in: *A Participação Comunitária na Tutela do Ambiente*, Revista Forense nº 317/92, p. 79.

10) Determinação nº 02/BM de 30.07.1992 – Dispõe sobre o apoio a ser dado a órgãos e autoridades de meio ambiente (publicada no Boletim Geral nº 136 de 17.07.1992).

11) Protocolo de Cooperação entre BM e Secretaria da Agricultura de 19.04.1994 – Dispõe sobre a execução da fiscalização florestal, aplicação de sanções nas infrações florestais e destinação dos recursos que visam atender aos programas de fiscalização florestal.

12) Diretriz de Policiamento Ostensivo nº 20 de 07.01.1993 – Regula as atividades de Policiamento Ambiental executado pela Brigada Militar (publicada no Boletim Geral nº 22 de 03.02.1993).

13) Nota de Instrução nº 05/95 – EMBM/RS de julho de 1995 – Dispõe sobre a regulamentação do funcionamento das Juntas Regionais de Exame e Julgamento e da Junta Superior de Julgamento de Recursos bem como implementação da lavratura da Documentação Operacional de Fiscalização Florestal oriundo do convênio – BM e DRNR/SA.

14) Portaria Conjunta nº 001/95 – SAAM/BM – Institui as Juntas Regionais de Exame e Julgamento e a Junta Superior de Julgamento de Recursos.

ANEXO "B" (SISTEMA DE ATUAÇÃO E APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS) À NI Nº 05/95

