

**O SISTEMA NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE E OS ÓRGÃOS DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

*Júlio César Araújo da Silva*³¹

RESUMO: O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) foi instituído, pela Lei Federal nº 6.938/81, como instrumento para que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) alcance seus objetivos. A Constituição Federal de 1988 reconheceu e elevou a condição a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, visto que protege o bem vital humano, objeto de acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Por outro lado, a segurança pública envolve instituições federais e estaduais para a proteção permanente do tripé formador da ordem pública: a salubridade, a tranquilidade e a segurança pública mesma. A importância do recorte das instituições que integram o SISNAMA e concomitantemente o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) está na compreensão das competências e responsabilidades dos órgãos sob a ótica legislativa ambiental, desde a responsabilização de seus membros, até a possibilidade destes de efetivar termos de compromissos em nome da coletividade acerca do bem ambiental, de natureza difusa, passando por adoção de medidas

acautelatórias imediatas para mitigar danos ambientais e autuação administrativa de infrações de competência original em outro órgão. Na esfera federal, foram analisadas as competências da Polícia Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal. A Polícia Federal foi analisada em suas funções preventivas e repressivas, cuja extensão envolve interesses nacionais amplos. Às Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal o constituinte atribui competências apenas de patrulhamento determinado. Já na esfera estadual, as competências da Polícia Civil e Militar foram sujeitas à análise. A competência da Polícia Civil se estende da flagrância criminal até o apoio ao Poder Judiciário Estadual para elucidação criminal, sem participação, portanto, em programas e projetos estaduais de proteção ambientais. Às Polícias Militares, cabe a preservação da ordem pública, atribuição largamente abrangente pelo poder de interferir em direitos individuais, para cumprir missões preventivas e imediatamente repressivas criminais, além de também, por vezes, repressivas administrativas. Coube ainda uma análise apertada da matéria para as Guardas Municipais, apesar de não constarem no rol de órgãos responsáveis pela segurança pública, mas, por exercerem funções preventivas e repressivas, estão no rol de órgãos do Sistema Único de Segurança Pública. Foram entendidas como particularidades das competências municipais no SISMANA.

³¹ Capitão da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco (São Paulo/SP, 2000), bacharel em Direito pela Universidade Bandeirantes (São Paulo/SP, 2002), mestrando em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública no Centro de Altos Estudos de Segurança (São Paulo-SP), pós-graduado em Direito Ambiental pela Universidade Leonardo Da Vinci

(Curitiba/PR, 2018), especialista em Gestão de Segurança Pública e Justiça Criminal pela Universidade de São Paulo (São Paulo/SP, 2012), especialista em Estratégias para Conservação da Natureza pela Faculdade Salesiana Santa Teresinha (Cuiabá/MS, 2012). Membro das Comissões de Julgamento de Autos de Infração Ambiental de Primeira e Segunda Instâncias, na Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Meio Ambiente; Polícia; Ordem Pública.

ABSTRACT: The National Environment System (SISNAMA) was established by Federal Law N° 6.938/81, as an instrument for the National Environmental Policy (PNMA) to achieve its objectives. The Federal Constitution of 1988 recognized and elevated the right to an ecologically balanced environment as a fundamental right, since it protects the human vital good, the object of international agreements to which Brazil is a signatory. On the other hand, the protection of public security involves federal and state institutions for the permanent protection of the public order-forming tripod: healthiness, tranquility and public security itself. The importance of cutting the institutions that integrate SISNAMA and concomitantly the Unified System of Public Security (SUSP), lies in understanding the competences and responsibilities of the bodies from the environmental legislative point of view, from the accountability of its members, to the possibility of them to effect terms of commitments on behalf of the community about the environmental good, of diffuse nature; through the adoption of immediate precautionary measures to mitigate environmental damage and administrative assessment of violations of original jurisdiction in another body. At the federal level, the competencies of the Federal Police, Federal Highway and Federal Railway were analyzed. The Federal Police, with preventive and repressive functions, whose extension involves broad national interests. The Federal Highway Police and Federal Railway Police, to which the constituent has assigned only patrolling powers. At the state level, the competencies of the Civil and Military Police were subjected to analysis. The competence of the Civil Police extends from criminal flagrance to support the State Judiciary for criminal elucidation;

therefore not participating in state environmental protection programs and projects. The military police are responsible for the police of preservation of public order, broadly assigned by the power to interfere with individual rights, to carry out preventive and immediately repressive criminal missions, as well as sometimes administrative repressives. There was also a close analysis of the matter for the Municipal Guards, although they are not on the list of public safety agencies, but because they perform preventive and repressive functions, they are on the list of organs of the Unified Public Security System. It was examined with particularities of municipal competencies in SISMANA.

KEYWORDS: Environment. Police. Public order.

INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional do Meio Ambiente foi instituído pela Lei Federal N° 6.938/81, como instrumento para que a Política Nacional do Meio Ambiente atinja seus objetivos, quais sejam “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981). Pouco, porém, se estudou a respeito da estrutura do SISNAMA, especificamente. O 6° artigo, que estrutura o Sistema, quando se refere a órgãos do Ministério do Meio Ambiente,

cita-os nominalmente (incisos I a IV); quando, no entanto, sai dessa organização, o ingresso no sistema se dá pela competência material (incisos V e VI).

A importância da abordagem da questão está na responsabilidade do órgão para com a proteção aos bens ambientais e ao meio ambiente como um todo, na esfera de sua competência, tal qual a corresponsabilidade penal de seus membros, servidores e militares integrantes, disposto no parágrafo 3º do artigo 70 da Lei Federal nº 9.605/98:

Art. 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 corresponsabilidade.

Outras consequências advêm do ingresso de um órgão pública no SISNAMA, tal qual o poder de polícia para adoção das medidas acautelatórias do artigo 101 do Decreto Federal nº 6.514/08, como apreensão, embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas, suspensão de venda ou fabricação de produto, suspensão parcial ou total de atividades, destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da

infração, e demolição (BRASIL, 2008), inclusive quando fora de sua competência de licenciamento, como disposto no parágrafo 2º do artigo 17 da Lei Complementar 140/11:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

[...]

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

Entre as consequências da aplicação dessa medida está a apreensão administrativa de provas e alteração de locais de crime antes da atuação da polícia científica, em respeito ao princípio da precaução do Direito Ambiental e prevalência da proteção ao bem jurídico tutelado face à instrução criminal.

Pode-se citar, também, a responsabilidade dada no parágrafo 3º do artigo 6º da Lei Federal nº 6.938/81, de “fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada” (BRASIL, 1981), assunto

especialmente tratado na Lei Federal nº 10.650/03, que “dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama” (BRASIL, 2003).

Cita-se, ainda a possibilidade de órgãos integrantes do SISNAMA, e apenas destes, de celebrar termos de compromisso com infratores ambientais, ou tutores de bens ambientais danificados, conforme dispõe a Lei Federal nº 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais, versando sobre correções necessárias:

Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

§ 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no caput possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre:
[...]

Quando um órgão da administração pública direta e indireta possui competência material para a tutela a bens ambientais, seu ingresso no SISNAMA é de fácil constatação e reconhecimento, respeitados os limites de competência legislativa dos entes, impostos nos artigos 22, 24 e 30 da Constituição Federal; porém, quando se trata de órgãos de atuação ampla, com poder de polícia para intervir diretamente em liberdades individuais, tais quais os constantes no rol dos responsáveis por exercer a preservação da ordem pública, há a necessidade de estabelecer limites e reconhecê-los como tais, para garantia de eficiência da Política Nacional do Meio Ambiente e do direito fundamental à qualidade de vida por meio do equilíbrio ecológico ambiental.

Para a apresentação de uma solução, foram confrontados normas, conceitos e princípios do Direito Ambiental de interesse com as competências e poder de polícia dos órgãos elencados no artigo 144 da Constituição da República. O objetivo foi encontrar interseção entre competências e bens tutelados, respondendo às questões propostas: órgãos de segurança pública podem integrar o SISNAMA? Quais o integrariam, e quais seriam os limites de competência?

ESTRUTURA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL CONSTITUCIONAL

A técnica legislativa utilizada nas normas ambientais segue uma estrutura lógica e relativamente padronizada, conforme observa José Afonso da Silva em sua análise ao Artigo 144 da Constituição Federal, único do Capítulo VI do Título VIII:

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

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

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

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

[...]

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

[...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

[...]

Vê-se, no *caput*, uma norma-princípio ou norma-matriz contendo o objetivo a ser alcançado, seguido das normas instrumentais, ou seja, recursos a serem dispostos para a garantia da efetividade do direito e após, as determinações particulares, prevendo setores e individualidades a serem consideradas (SILVA, 1995).

Constitui-se, assim, como norma-matriz constitucional, o “[...] 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”. Por instrumentos de interesse, apostos no parágrafo primeiro, entendem-se a preservação e restauração de processos ecológicos essenciais, a preservação da diversidade e a integridade do patrimônio genético do país, o controle da produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, a proteção à fauna e à flora, com vedação às práticas que coloquem em risco sua função ecológica, que provoquem a extinção de espécies ou que

submetam os animais à crueldade, entre outros (BRASIL, 1988).

O SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Além da criação da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei Federal nº 6.938/81, dispôs também sobre seus fins, mecanismos de formulação e aplicação. A estrutura legislativa é similar à encontrada por José Afonso da Silva no artigo 225 da Constituição Federal: norma-matriz, instrumentos e determinações particulares. No artigo 2º, logo após delimitar seu fundamento constitucional, cria a Política Nacional do Meio Ambiente e seus objetivos de preservação, de melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, bem como de assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Por instrumento, para atender à Política Nacional, engendra o SISNAMA estruturado no artigo 6º. O órgão superior, o órgão consultivo e deliberativo e os órgãos centrais do SISNAMA estão nominalmente expressos: o Conselho de Governo, para assessoramento da Presidência da República; o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);

a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, hoje Ministério do Meio Ambiente; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Órgãos setoriais e municipais, porém, não são nominados, em respeito à autonomia de cada estado, além de outros, da estrutura federal, que possam também admitir contribuir ao Sistema:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

[...]

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (grifo nosso)

As Unidades Federativas apresentam estruturas próprias em suas administrações, observando qualidades particulares que perpassam por características ambientais (biomas, cobertura vegetal, áreas ambientalmente protegidas, urbanismo, etc.), econômicas

(produção, infraestrutura, renda, etc.), administrativas (receita pública, órgãos e instituições, exigências para ingresso de servidores e militares estaduais, etc.) e humanas (desenvolvimento humano, aspectos culturais, formação particular de comunidades tradicionais, etc.), minimamente.

O Decreto Federal nº 99.274/90 disciplinou, de forma sutilmente extensiva, os órgãos seccionais do SISNAMA, de forma a alcançar outros órgãos da administração pública federal:

Art. 3º O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tem a seguinte estrutura:

[...]

V - Órgãos Seccionais: **os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais**, bem assim os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e (grifo nosso)

Assim, para classificação de órgãos e entidades federais ou estaduais como “seccionais” na estrutura do SISNAMA, deve-se observar sua

competência. Se federal, que exerça atividade associada à de proteção da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais; se estadual, que seja responsável pela execução de programa, ou projeto ou pelo controle ou fiscalização de atividade capaz de provocar a degradação ambiental.

Os órgãos locais do SISNAMA foram igualmente disciplinados na lei e no decreto, sendo objeto de análise posterior.

A ORDEM PÚBLICA E SEUS ÓRGÃOS

O doutrinador Álvaro Lazzarini entende a ordem pública, em seu aspecto material, como uma condição social ampla e mínima, composta de três elementos: a segurança pública, a tranquilidade pública e a salubridade pública (LAZZARINI, 1999).

A ordem pública é tratada na Constituição Federal, no Capítulo III (Da Segurança Pública) do Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas). O dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Federal nº 13.675/18, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

(PNSPDS). Consoante à Constituição Federal, sua finalidade é a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Por ferramentas, lança mão da atuação conjunta de seus órgãos, de modo coordenado, sistêmico e integrado, em articulação com a sociedade (BRASIL, 2018).

O artigo 144 da Constituição Federal define que a segurança pública é dever do Estado, ou seja, cabe ao poder público provê-la, garantindo a efetiva existência e funcionamento de seus elementos formadores. Assim, a ordem pública é instrumento para existência de um de seus próprios componentes, a segurança pública, ou seja, a plena integridade e funcionamento das instituições responsáveis por esta.

Segundo os incisos I a V do artigo 144 da Constituição Federal, os seguintes órgãos são por elas responsáveis: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares.

A POLÍCIA FEDERAL NO CONTEXTO DO SISNAMA

À Polícia Federal incumbe, entre outros, a apuração das infrações penais contra a ordem social ou em detrimento de

interesses da União, as infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, de acordo com disposição legal, e o exercício, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

O Decreto Federal nº 73.332/73 também atribuiu funções preventivas à Polícia Federal, não apenas repressivas (inciso IV do artigo 1º). Dentre elas, encontra-se a disposta no inciso “i”:

Art 1º Ao Departamento de Polícia Federal (DPF), com sede no Distrito Federal, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e dirigido por um Diretor-Geral, nomeado em comissão e da livre escolha do Presidente da República, compete, em todo o território nacional:

[...]

IV - prevenir e reprimir:

[...]

i) outras infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, assim como aquelas cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

A Lei Federal 10.446/02 dispôs sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme. O inciso III do artigo 1º deixa clara a competência da Polícia Federal para infrações penais relativas à violação a direitos fundamentais, que o Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais,

assim como violações ao meio ambiente (BRASIL, 2002). A delimitação da Justiça Federal fornece contorno também às atribuições da Polícia Federal, conforme artigo 109 da Constituição Federal. O artigo 7º da Lei Complementar nº 140/11 também fazem o recorte da competência da União, e por conseguinte da Polícia Federal.

A POLÍCIA RODOVIÁRIA E A POLÍCIA FERROVIÁRIA FEDERAL NO CONTEXTO DO SISNAMA

De outro modo, constitucionalmente, às polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal incumbem, respectivamente, o patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais. Sua competência é definida materialmente pela finalidade institucional de particularidades específicas da ordem pública em locais certos e determinados. Sobre essas instituições recaem limitações determinantes de parte da função estatal, mormente a infraestrutura de transportes de competência federal.

AS POLÍCIAS CIVIS NO CONTEXTO DO SISNAMA

Às Polícias Civis cabem as funções de polícia judiciária, ou seja, a apuração de infrações penais de competência da Justiça Estadual, exceto as militares. Por consequência, sua atuação encontra-se prevista em normas processuais penais, e sua atuação ligada à instrução criminal regulamentada nos artigos 4º a 22 do Código Processual Penal, apesar de integrar o Poder Executivo. A autoridade de Polícia Judiciária Estadual é limitada à eclosão criminal de competência da Justiça Estadual.

No ciclo da persecução criminal, a atuação da polícia judiciária inicia-se no momento do crime (justaposta à polícia de preservação da ordem pública), de ofício – ao receber a notícia-crime para aqueles de ação penal incondicionada; mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo, em caso de crimes de ação pública condicionada ou privada. Seu encerramento se dá com a conclusão da instrução criminal pré-processual, com a remessa do Inquérito Policial ao titular da ação penal, além de fornecer às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, realizar as diligências requisitadas pelo Juiz competente ou pelo

Ministério Público, cumprir os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias, e representar acerca da prisão preventiva.

O objetivo das Polícias Civis é o esclarecimento de autoria e materialidade da infração penal; para tanto, utiliza instrumentos como a coleta de provas por meio de oitivas de vítima, testemunhas e indiciados, apreensão de objetos e coisas para a respectiva perícia, acareações e reconhecimentos de pessoas e coisa etc.

Em razão da limitação de atuação criminal, e a competência legislativa criminal recair apenas sobre a União, as Polícias Civis não pode integrar programas ou projetos ambientais da Unidade da Federação.

AS POLÍCIAS MILITARES NO CONTEXTO DO SISNAMA

A norma constitucional atribui às Polícias Militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. A abrangência da competência das Polícias Militares é especialmente tratada e compreendida nos dizeres de Álvaro Lazzarini (1989, p. 235-236):

[...] às Polícias Militares, instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, § 5º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição

constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no art. 144 da Constituição da República de 1988. Em outras palavras, **no tocante à preservação da ordem pública, às polícias militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, como também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos.** A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como verdadeiro exército da sociedade. **Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema da ‘ordem pública’ e, especificamente, da, ‘segurança pública.** (grifo nosso)

Segue o doutrinador Lazzarini (1999, p. 204), quanto à polícia de manutenção da ordem pública:

[...] não só como polícia administrativa, na medida em que previne a ocorrência de desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas, ou seja, procura evitar a eclosão delitual em sentido amplo, como também é exteriorização da polícia judiciária quando, após a sua eclosão, cuida de repressão delitual.

Apesar de as Polícias Militares priorizarem as atividades de manutenção da ordem pública e geral, devem atuar na repressão imediata a infrações administrativas e criminais, quando de sua

eclosão como medida de seu reestabelecimento, que significa devolver à existência todas as suas faces de segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública.

Para melhor compreensão, é necessário distinguir os termos “polícia ostensiva” e “policciamento ostensivo”. O Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), instituído pelo Decreto Federal nº 88.777/83, conceitua policiamento ostensivo como “ação policial, exclusiva das Policias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública”. Já o conceito de polícia ostensiva é muito mais abrangente, como ensina Lazzarini (1999, p. 103):

Polícia Ostensiva é atribuição com extensão ampla, abrangendo todas as fases do poder de polícia, onde o militar estadual no exercício de sua autoridade pública, identificada de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, ou viatura, visa ilidir condutas ilícitas, protegendo a integridade de pessoas, bens e serviços.

Assim, o policiamento ostensivo não traduz com plenitude a missão das Polícias Militares, mas apenas a ação de fiscalização dentre as ações de polícia. Por outro lado, a expressão “polícia ostensiva”

nos dá um entendimento completo do poder de polícia das Polícias Militares para a preservação da ordem pública. Em recente alteração perpetrada pelo Decreto Federal nº 9.940/19 a designação de policiais militares e bombeiros militares para exercício de função em unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) passou a ser considerada como de natureza policial-militar (BRASIL, 2019).

O assunto é estreitamente abordado por Édís Milaré, na obra “Direito do Ambiente”, o qual entende haver, por sua vez, a atuação por delegação do ente federado estatal (MILARÉ, 2015):

Entretanto, há circunstâncias em que o poder de polícia administrativa ambiental pode e deve ser reforçado por outras modalidades de polícia. Aqui se enquadram as Polícias Militares Ambientais, que agem por delegação expressa do Poder Executivo competente e, ademais, segundo objetivos e métodos de polícia administrativa.

Tomando por base a experiência do Estado de São Paulo, a competência da Polícia Militar é tratada no artigo 141 da Constituição Estadual: “Artigo 141 - À Polícia Militar, órgão permanente, incumbem, além das atribuições definidas em lei, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”; porém, não apenas. O

artigo 195 da Constituição do Estado, integrante da Seção I – Meio Ambiente, do Capítulo IV – Do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e Saneamento, do Título VI – Da Ordem Econômica, também traz outra função da Polícia Militar paulista:

Artigo 195 - As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, com aplicação de multas diárias e progressivas no caso de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e a interdição, independentemente da obrigação dos infratores de reparação aos danos causados.

Parágrafo único - **O sistema de proteção e desenvolvimento do meio ambiente será integrado pela Polícia Militar mediante suas unidades de policiamento florestal e de mananciais, incumbidas da prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente**, sem prejuízo dos corpos de fiscalização dos demais órgãos especializados. (grifo nosso)

As unidades de policiamento florestal e de mananciais citadas hoje estão subordinadas ao Comando de Policiamento Ambiental (CPAmb), especializado na proteção ao meio ambiente e recursos naturais. A Lei Estadual nº 9.509/97 criou a Política Estadual do Meio Ambiente para o Estado de São Paulo, bem como seu instrumento (seguindo a mesma estrutura das normas ambientais): o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental,

Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (SEAQUA). Sua composição está no Artigo 7º da lei, da qual destacam-se os seguintes termos:

Artigo 7º - Os órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional do Estado e dos Municípios instituídos pelo Poder Público, **responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental**, administração de recursos naturais, bem como as voltadas para manutenção e recuperação da qualidade de vida constituirão o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental SEAQUA, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, que será assim estruturado:

[...]

IV - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da administração estadual direta, indireta e fundacional, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental e de vida ou àqueles de disciplinamento de uso dos recursos ambientais e aqueles responsáveis por controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e o meio ambiente; (grifo nosso)

Vê-se, então, o alinhamento entre as competências da Polícia Militar e as atividades de proteção ambiental. O assunto é ressaltado no Decreto Estadual nº 64.456/19, quando trata da Polícia Militar, por meio de sua unidade especializada em polícia ambiental:

Artigo 3º - A infração ambiental será apurada mediante procedimento administrativo próprio, iniciado por meio de Auto de Infração Ambiental.

[...]

§ 2º - **A Polícia Militar Ambiental e a Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente serão responsáveis pela lavratura do Auto de Infração Ambiental, imposição de sanções e adoção das demais providências administrativas no âmbito de suas respectivas atribuições.** (grifo nosso)

Em São Paulo, a Polícia Militar não apenas integra o Sistema Estadual de proteção ambiental, mas nele exerce função específica de atuação administrativa – poder de polícia administrativa, e participação direta no processo administrativo sancionatório ambiental, além de funções oriundas da preservação da ordem pública em geral.

Apesar da fundamentação do ingresso das Polícias Militares no SISNAMA estar na preservação da ordem pública e seus aspectos, o potencial institucional não é totalmente utilizado: nem todas as Unidades da Federação atribuem, às polícias militares, poder de polícia administrativa para lavratura de auto de infração ambiental e imposição de medidas saneadoras imediatas, como embargos, apreensões etc.

No Estado de Goiás, por exemplo, as unidades da Polícia Militar especializadas em proteção ambiental não

possuem poder de atuação de infração administrativa. Acabam por atuar como um órgão de “perícia ambiental”, colhendo provas de autoria e materialidade do dano ambiental para adoção das providências de outros órgãos; para tanto, emprega policiais militares especializados, inclusive com formação acadêmica, para fazer cumprir suas funções constitucionais estaduais dispostas no artigo 124:

Art. 124 - A Polícia Militar é instituição permanente, organizada com base na disciplina e na hierarquia, competindo-lhe, entre outras, as seguintes atividades:

[...]

II - **a preservação da ordem pública;**

[...]

V - **a garantia do exercício do poder de polícia, dos poderes e órgãos públicos estaduais, especialmente os das áreas fazendária, sanitária, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural.**

Parágrafo único - A estrutura da Polícia Militar conterá obrigatoriamente uma unidade de polícia florestal, incumbida de proteger as nascentes dos mananciais e os parques ecológicos, uma unidade de polícia rodoviária e uma de trânsito. (grifo nosso)

No Mato Grosso, a atuação ambiental da Polícia Militar é expressa na Lei Complementar Estadual nº 38/1998 (alterada pela Lei Complementar nº 232/05): “Art. 7º Compete à Polícia Militar especializada, em conjunto com a

SEMA, exercer a fiscalização e a autuação por infração à legislação de proteção ambiental.”

O Estado de Santa Catarina é um caso expoente: as unidades de Polícia Ambiental da Polícia Militar detêm o poder de polícia administrativa para adoção de todas as providências de autuação, cessação e mitigação de danos, e instrução do processo sancionatório ambiental, respeitando os direitos constitucionais de ampla defesa e contraditório, além de lavrar e “instruir” Termos Circunstanciados de Ocorrências para crimes ambientais de menor potencial ofensivo, conforme procedimento da Lei Federal 9.099/95.

O Tenente Coronel Policial Militar Olivaldi Borges de Azevedo, enquanto chefe do Departamento de Proteção Ambiental do IBAMA, portanto responsável por toda a fiscalização ambiental do IBAMA, durante o Encontro das Polícias Ambientais do Brasil ocorrido entre 04 e 05 de junho de 2019 no Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade – ACADEBio, expressou e reconheceu a impossibilidade de fazer preservação ambiental no Brasil sem a participação das Polícias Militares, dado seu poder de presença nos rincões do Brasil.

AS GUARDAS MUNICIPAIS NO CONTEXTO DO SISNAMA

As Guardas Municipais não estão elencadas, entre os órgãos responsáveis pela segurança pública, no artigo 144 da Constituição Federal. Contudo, cabe observação quanto a estas, visto que sua constituição opcional está prevista no §8º do mesmo artigo para a proteção de seus bens, serviços e instalações e sua previsão na lei que criou o Sistema Único de Segurança Pública.

Os órgãos e entidades municipais encontram-se classificados no SISNAMA como “Órgãos Locais”, responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. Existem Guardas com unidades especializadas em proteção aos bens ambientais. Os limites de sua competência podem chegar até o disposto no artigo 9º da Lei Complementar Federal 140/11. Em linhas gerais, abarcam o cumprimento das Políticas Nacional Estadual e Municipal de Meio Ambiente, a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições e a fiscalização das atividades e dos empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município.

CONCLUSÃO

Como observado, a ordem pública é composta da segurança pública, da tranquilidade pública e da salubridade pública. O equilíbrio ecológico ambiental é legalmente e efetivamente reconhecido como essencial à sadia qualidade de vida, bem como primordial para a economia. As matérias encontram intersecção quando se desdobram seus conceitos, em especial a salubridade pública, com os bens ambientais para a saúde (umbilicalmente ligada aos serviços ambientais prestados pelos bens ambientais); a segurança pública, quanto à segurança ambiental e exploração de bens ambientais cujo manejo pode influir na segurança das pessoas e instituições; e tranquilidade pública, quando não há violação à economia ou embate de atividades particulares para com a paz social, portanto, interferindo no gozo de direito alheio.

Observando os órgãos responsáveis pela ordem pública, em especial pela face de competências legais que lhes cabem, em conjunto com as políticas de proteção ambiental, é possível identificar aqueles que integram, concomitantemente, os sistemas nacional do meio ambiente e de segurança pública.

No âmbito federal, a Polícia Federal, por possuir funções preventivas e repressivas (abarcando poderes de polícia administrativa e judicial), e em razão da extensão dada aos órgãos do SISNAMA pelo Decreto Federal nº 99.274/90, encontra-se incerta em ambos sistemas. De modo diverso, por não exercerem funções de proteção a bens ambientais, as Polícias Rodoviárias e Ferroviárias Federais, portanto, sem papel direto no âmbito do SISNAMA.

As Polícias Civis, que exercem as funções de polícia judiciária na instrução inquisitorial de crimes de competência estadual, desde a eclosão criminal e estado flagrancial, não exercem função dentro dos sistemas ambientais estaduais. Estão especialmente excluídas por sua competência material estar limitada à competência exclusiva da União de legislar em matéria penal. Não podem possuir, portanto, função dentro de programas ou processos para a proteção ambiental estadual, exigência para que órgãos estaduais (setoriais) ingressem no SISNAMA.

Já as Polícias Militares, que exercem com exclusividade as atividades de polícia administrativa da ordem pública, encontram-se inseridas no SISNAMA pela abrangência que o termo ordem pública possui. Seus componentes

(segurança pública, salubridade pública e tranquilidade pública) têm estreita ligação com a defesa dos bens ambientais e a sadia qualidade de vida humana. Os atos administrativos de sua competência, porém, estão limitados a regulamentações estaduais. Porém, a Unidade Federativa não tem o poder de excluí-la do SISNAMA, em razão da abrangência da função que o constituinte nacional lhe atribuiu.

As guardas municipais incluem-se no SISNAMA, desde que possuidoras de funções de defesa ambiental no âmbito municipal e sob o limite de regulamentação administrativa do ente.

Encontrar-se inserido no SISNAMA significa, legalmente, dar a possibilidade de seus membros figurarem como corresponsáveis penais na omissão de atuação face a infrações ambientais (artigo 70 parágrafo 3º da Lei Federal 9.605/98), tendo estes poder de adoção de medidas acautelatórias imediatas do artigo 101 do Decreto Federal nº 6.514/08, ainda que para infrações e danos cuja apuração esteja na esfera de outro ente federativo (parágrafo 2º do artigo 17 da Lei Complementar 140/11). Se regulamentado, o poder de celebração de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas para permitir-lhes promover as necessárias correções de suas atividades.

Em última análise, significa possuir deveres especiais para com as gerações presentes e futuras, e viabilizar a continuidade de vida humana com qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 140/11, de 08 de dezembro de 2011**. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEI/S/LCP/Lcp140.htm. Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm. Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEI/S/L6938.htm. Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Brasília, DF. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Brasília, DF.

Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19605.htm. Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Lei Federal nº 10.446, de 08 de maio de 2002**. Brasília, DF. Disponível

em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10446.htm. Acesso em 11 out.

2019.

_____. **Lei Federal nº 10.650, de 16 de abril de 2003**. Brasília, DF. Disponível

em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10650.htm. Acesso em 11 out.

2019.

_____. **Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Brasília, DF. Disponível

em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.

Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Brasília, DF.

Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em 11 out.

2019.

_____. **Decreto Federal nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973**. Brasília, DF.

Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d73332.htm. Acesso em 11

out. 2019.

_____. **Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990**. Brasília, DF.

Disponível em

http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em 11

out. 2019.

_____. **Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Brasília, DF.

Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm.

Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Decreto Federal nº 9.940, de 24 de julho de 2019**. Brasília, DF.

Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9940.htm.

Acesso em 11 out. 2019.

FIORILLO. Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva. 2015.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 447 p.

MILARÉ. Édis. **Direito do Ambiente**. 10. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2001.

ESTADO DE GOIÁS. **Constituição Estadual**. Goiânia, GO. Disponível em http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm.

Acesso em 11 out. 2019.

ESTADO DO MATO GROSSO. **Lei Complementar Estadual nº 232, de 21 de dezembro de 2005**. Disponível em <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdiscordo/leis/lc-232-2005.pdf>. Acesso em 11 out. 2019.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituição Estadual, 05 de outubro de 1989**. São Paulo, SP. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Lei Estadual nº 9.509, de 20 de março de 1997**. São Paulo, SP. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1997/lei-9509-20.03.1997.html>. Acesso em 11 out. 2019.

_____. **Decreto Estadual nº 64.456, de 10 de setembro de 2019**. São Paulo, SP. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64456-10.09.2019.html>. Acesso em 11 out. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.