

A RESPONSABILIDADE PENAL DOS AGENTES PÚBLICOS EM MATÉRIA AMBIENTAL

CRIMINAL LIABILITY OF AGENTS ON ENVIRONMENTAL PUBLIC

Danieli Faria Fernandes

RESUMO: O presente artigo visa à análise da responsabilidade penal dos agentes públicos em matéria ambiental, para isso discorreu-se brevemente sobre o conceito de agentes públicos até se chegar ao conceito de “funcionários públicos” para efeitos penais, o qual deve ser aplicado também, de forma subsidiária, e por expressa previsão legal, à lei dos crimes ambientais. Com o intuito de obter o perfeito entendimento sobre os crimes contra a administração ambiental, analisou-se, ainda que em breves considerações, os crimes contra a Administração Pública em Geral, para, ao final, proceder à análise dos artigos 66 e 67 da Lei nº 9605/98 – crimes funcionais – e outras relativas também à responsabilização penal ambiental dos agentes públicos. Por fim discorreu-se sobre os importantes efeitos da condenação.

PALAVRAS-CHAVE: AMBIENTAL, PENAL, AGENTES PÚBLICOS, RESPONSABILIDADE PENAL.

ABSTRACT: This paper analyzes the criminal liability of public agents on environmental matters, for it talked ourselves briefly about the concept of public agents until arriving the concept of "public officials" for penalty purposes, which must also be applied, secondarily, and by express legal prevision, the law of environmental crimes. With the objective to perfect understanding of the crimes against the environmental administration, we analyzed, though in brief considerations, offenses against public administration in general for in the end, proceed to analysis of Articles 66 and 67 of Law No. 9605 / 98 - crimes functional - and also on other environmental criminal accountability of public officials. Finally discoursed out about the important effects of the sentence.

KEYWORDS: ENVIRONMENTAL PENAL, PUBLIC SERVANTS, PENAL RESPONSIBILITY.

1. INTRODUÇÃO

Reza o mandamento constitucional, inserto no artigo 225 da Constituição da República de 1988, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo aos Poderes Públicos e à coletividade a defesa de sua integridade para as presentes e as futuras gerações.

Esse dispositivo constitucional impõe um dever a todos, porém cabe ao Poder Executivo, com o seu aparato estatal, o dever de proteger por meio de medidas concretas e do Poder de Polícia, que lhe é inerente, o meio ambiente. Por esse motivo dispôs o legislador infraconstitucional sobre regras específicas de crimes cometidos pela própria Administração Pública ou pelos seus agentes públicos contra o meio ambiente, especificamente contra a Administração Ambiental, disposto na Lei nº 9605/98, chamada de lei dos crimes ambientais.

O presente artigo visa à apresentação de uma breve análise sobre a responsabilização penal dos agentes públicos em matéria ambiental, e para isso é importante destacar nesta introdução que: aqui se fala da responsabilidade do servidor público, que é diferente da responsabilidade da Administração Pública.

Responsabilidade é a obrigação de responder pelas ações próprias ou dos outros. Houaiss (2004) também denomina a responsabilidade como um termo jurídico que significa o dever resultante da violação de determinado direito, através da prática de um ato contrário ao ordenamento jurídico.

E, nesse sentido, e com o objetivo de discorrer sobre a responsabilização penal ambiental dos agentes públicos, apresentou-se a definição do que vêm a ser “agentes públicos” dentro dos diversos ramos do direito, com o fim de pleno entendimento e identificação do sujeito ativo.

Em seguida, discorreu-se, ainda que em breves considerações, sobre os crimes contra a Administração Pública em geral, dispostos no Código Penal, para depois proceder à análise em espécie dos crimes funcionais contra a Administração Ambiental, disposto nos artigos 66 e 67 da Lei nº 9605/98, expondo algumas das suas muitas peculiaridades.

Por entender imprescindível, analisaram-se algumas características dos crimes contra a administração ambiental, tais como o concurso de pessoas, preponderância de crimes omissivos, concurso de crimes e conflito aparente de normas, bem como ilícitos penais, que podem ser praticados por agentes públicos e guardar relação com o meio ambiente.

Por fim, discorreu-se sobre a tríplice responsabilização dos agentes públicos – penal, civil e administrativa – buscando demonstrar sua legalidade e a não caracterização da máxima

latina: “bis in idem”, mesmo que aplicadas ao mesmo fato/delito em razão do expresso mandamento constitucional inserto no parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, e as consequências desses crimes sofridas pelos agentes públicos em razão da condenação criminal, ponderando sobre alguns dos efeitos da sentença condenatória nessa espécie de delitos.

2. AGENTES PÚBLICOS

Importante salientar a definição do que vêm a ser os agentes públicos, a fim de que se compreendam as responsabilidades atribuíveis a eles em decorrência da prática de crimes contra a natureza.

Para Meirelles (1997, p. 70), agentes públicos “são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”, portanto é qualquer pessoa que exerça, ainda que transitoriamente, ocupação pública. Já para Pietro (2007, p. 485), agente público “é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”, incluindo em seu conceito as pessoas jurídicas da Administração Indireta em razão da exigência constitucional do artigo 37 da atual Constituição Federal.

Diante da Constituição de 1988, com as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, fala-se em quatro categorias de agentes públicos: os agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.¹

Agentes Políticos são as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais, atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. (MEIRELLES, 1997).

Embora prestadores de serviço público, não são considerados servidores públicos, por consequência não se sujeitam ao regime jurídico único estabelecido na Constituição de 1988. Esses agentes têm plena liberdade funcional e em virtude da complexidade das funções que desempenham, não estão sujeitos à responsabilidade civil por eventuais erros de atuação, a não ser que estes tenham sido praticados com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder (MEIRELLES, 1997).

¹ Segundo a classificação adotada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Servidores Públicos, no clássico conceito de Mello (1995. p. 417), são “todos aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, de natureza profissional e caráter não eventual, sob o vínculo de dependência”. Nesse sentido, são os servidores públicos em sentido amplo e compreendem os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários.

Os Agentes Militares² são os componentes das forças armadas, ou seja, aqueles que prestam serviços à Marinha, ao Exército ou à Aeronáutica (artigo 142, caput e § 3º, da Constituição). Abarcam também os integrantes das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42), com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio.

Os Particulares que colaboram com o Poder Público são, grosso modo, todas as pessoas físicas prestadoras de serviços ao Estado, sem vínculo, com ou sem remuneração, a exemplo dos concessionários e permissionários de serviços públicos.

Em resumo, a definição de agentes públicos compreende todas as pessoas que exercem função pública (cargo, emprego ou função), independentemente de vínculo ou remuneração. No entanto, em razão da nossa Constituição atual em várias oportunidades empregar os vocábulos cargo, emprego e função para designar realidades diversas, também o faz o direito administrativo, distinguindo os servidores públicos conforme exerçam cargo, emprego público ou função pública (PIETRO, 2007).

Cargo, para Mello (1995, p. 417), é a “denominação dada à mais simples unidade de poderes e deveres estatais a serem expressos por um agente” e é atribuído, via de regra, a um funcionário público sob o regime estatutário.

Segundo Jesus (1989, p.101), o que caracteriza a figura do funcionário público, permitindo a distinção em relação aos outros servidores: “é a titularidade de um cargo por lei, com especificação própria, em número determinado e pago pelos cofres da entidade estatal a que pertence”

Por outro lado, os servidores contratados pela Administração (Direta e Indireta), sob o regime da legislação trabalhista, exercem empregos públicos, também considerados como uma unidade de atribuições, porém os ocupantes de emprego público têm um vínculo contratual, sob a regência da CLT, enquanto os ocupantes de cargos públicos possuem um vínculo estatutário.³

² Até a Emenda Constitucional nº 18/98, eles eram tratados como “servidores militares”, depois dessa emenda excluiu-se a denominação de “servidores” a eles, passando então a uma nova categoria de agentes públicos qual seja, os agentes militares.

³ Ver: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 21 ed. São Paulo: Atlas. 2007. Acrescentando que

Já a função pública, segundo Pietro (2007, p. 494), realiza-se por duas formas, nas exatas palavras da autora:

[...] a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX, para as quais não se exerce concurso público, porque, às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento; e as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração [...]

O Direito Penal, no entanto, foge do conceito eminentemente administrativo, apresentando uma definição ampla de funcionário público. A lei penal estabelece em seu artigo 327 que: “Considera-se funcionário público, para efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.” E, em seu parágrafo 1º, equipara a funcionário público, para efeitos penais, quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalhe para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

Dessa forma, a lei penal adotou o conceito “funcionário público” da forma mais vasta possível, o que corresponde ao conceito doutrinário de agentes públicos. O conceito para o direito penal é mais abrangente que o apresentado pelo direito administrativo, pois consagra qualquer atividade realizada com fins próprios do Estado, independentemente do recebimento de pecúnia (MIRABETE, 2001).

Portanto, entre os sujeitos que podem praticar atos lesivos ao meio ambiente estão os agentes públicos indispensáveis ao funcionamento do Estado, os quais desempenham suas atividades em nome do órgão ou entidade que representam, com o objetivo de que o Estado cumpra as suas funções e realize suas diversas atividades. Essas condutas lesivas podem ser enquadradas na lei penal, bem como na lei dos crimes ambientais, uma vez que essa lei expressamente permite a aplicação subsidiária do Código Penal a toda e qualquer pessoa que exerce, cargo emprego ou função pública.

2.1. RESPONSABILIDADE EM RAZÃO DO PODER DE POLÍCIA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 225, traz um mandamento constitucional a toda sociedade e, por consequência, uma obrigação peremptória para o Poder Público, qual seja, o dever de defender e preservar o meio ambiente no presente e também para as gerações vindouras.

o funcionário público estatutário é regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos que, na União, está contido na lei que instituiu o regime jurídico único (Lei nº 8.112/90).

Nas precisas palavras de Freitas e Freitas (1992, p. 13), enfatizando o avanço à proteção do meio ambiente concretizado na Constituição Federal de 1988, pontificam:

No § 1º, do art. 225, a Lei Maior, objetivamente, traçou as regras a serem obedecidas pelo Poder Público para assegurar a efetividade de tais direitos. No § 3º, deixou expresso que os infratores das normas de proteção ao meio ambiente sejam pessoas físicas ou jurídicas, estarão sujeitos a sanções penais, civis e administrativas.

De tal mandamento, apesar de ser dirigido a todos, infere-se que cabe ao Executivo a maior tarefa na proteção do meio ambiente, devendo adotar medidas de polícia necessárias para a consecução desse fim. O poder de polícia é definido pelo Código Tributário Nacional em seu art. 78 nos seguintes termos:

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

Por meio do poder de polícia se condiciona e restringe a função (uso e gozo) de bens, atividades e direitos da pessoa, em benefício coletivo ou do ente estatal (MEIRELLES, 1997).

Ainda designam-se duas noções para o poder de polícia, uma primeira, em sentido amplo, como “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”, e uma segunda, em sentido estrito, relacionada com “as intervenções quer gerais abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas tais as autorizações, as licenças, as injunções do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contratantes com os interesses sociais” (BANDEIRA DE MELLO, 1995, p. 758).

Discorrendo sobre o poder de polícia no âmbito ambiental, diz Machado (2011, p. 350):

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Portanto, das palavras do autor, vê-se quão importante é o poder atribuído somente ao Executivo e, por conseguinte, aos seus agentes públicos de polícia em relação à conservação, à preservação e à fiscalização (condutas ativas e passivas) do meio ambiente, com o intuito de dar voz ao mandamento constitucional de preservação do meio ambiente, como um direito fundamental da própria existência humana.

Sobre a exclusividade do poder de polícia nas mãos do Poder Público, importante reflexão é a feita, mais uma vez, por Machado (2011, p. 351), que pela importância e clareza, merece ser transcrita:

Os doutrinadores nos levam a pensar a razão do monopólio do Poder Público no que concerne ao exercício do poder de polícia. Parece-nos que não se atenderia aos fins de interesse social se um particular exercesse o poder de polícia com relação a outro particular. Estaríamos praticamente no regime da 'justiça pelas próprias mãos', em que facilmente nos depararíamos com a figura criminosa do exercício arbitrário das próprias razões, onde os interesses perquiridos não seriam mais os coletivos, mas os de uma minoria ou de um só.

Em razão do poder de polícia conferido à Administração Pública, e para o seu efetivo exercício, o Poder Público goza de atributos peculiares, quais sejam, a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade (FREITAS, 2010).

E ainda, segundo Antunes (2005, p. 103):

[...] a utilização dos recursos ambientais é atividade inteiramente submetida ao poder de polícia do Estado, não se concebendo sem a presença de diferentes mecanismos de controle que serão manejados pelo Estado conforme as necessidades que forem se apresentando na vida diária. O controle estatal sobre as atividades privadas se faz pelo exercício regular do poder de polícia.

Desse modo, não há como se pensar na efetividade do direito humano ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, sem o Poder Executivo e a atuação de seus agentes públicos, detentores da força capaz de impor a toda sociedade suas decisões e, segundo preleciona Marques (2002) além da força que tem o Poder Executivo para executar os comandos legais e os originários do Poder de Judiciário, cabe também a esse poder o desenvolvimento de projetos ambientais, por força da lei ou de decisão político-administrativa. No entanto, se no desempenho de suas funções o agente causar, por ação ou omissão, dano ao meio ambiente, poderá ser responsabilizado nas três esferas: civil, penal e administrativa.

Por fim, parece lógico que a todo poder corresponde um dever, ao poder de polícia conferido à administração e a seus agentes corresponde o dever de fiscalização, atuação, atitudes defensivas ao meio ambiente, e por essa razão, maior punição deverá receber aquele que, a despeito desse fato, pratica ou deixa que se pratiquem atos lesivos ao meio ambiente.

3. CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de falarmos sobre os crimes contra a administração ambiental, os quais estão previstos na lei dos crimes ambientais, e a responsabilidade dos agentes públicos decorrente

desses ilícitos, importante trazer algumas considerações sobre os crimes contra a administração pública previstos no Código Penal.

Antiga é a consciência de que o poder de alguma forma deve ser protegido, muitas civilizações que antecederam a nossa buscaram de alguma forma a proteção do poder, ainda que familiar, social e, posteriormente, Estatal, por meio da administração pública.

Administração Pública, nos dizeres de Meirelles (1997, p. 60):

Em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos, em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. [...]

Portanto, a proteção da Administração Pública se refere à proteção do normal e legal desenvolvimento do Estado e, como já foi dito, os responsáveis pela execução de seus fins são os agentes públicos, por essa razão e buscando dar maior efetividade à proteção do aparato público, o legislador tipificou as condutas desses agentes que prejudicassem de forma mais gravosa a Administração e também as condutas de particulares contra ela no âmbito do direito penal.

A interferência do direito penal em condutas que deveriam ser resolvidas no âmbito da administração como infrações administrativas encontra raízes na própria criação do direito penal, ou seja, a necessidade de se punir com maior severidade condutas que afrontassem bens jurídicos de alta relevância. Ao explicar a relação entre a humanidade e a justificação para a existência do Direito Penal, Wessels (1976) assegura sua necessidade para uma saudável vida em sociedade. De acordo com esse autor, não foi sempre assim, vindo somente a se estruturar com o aparecimento da sociedade em classes, e disciplinado por um poder central com normas rígidas para a garantia da ordem pública.

O estudo da tutela penal da administração pública, numa breve evolução histórica, nasce das relações entre o Estado com os seus súditos. Nas formas primárias de comunidade, urgia a falta de um órgão que exercesse uma autoridade coletiva, já que a vigência das normas resultava do hábito, e a sua obrigatoriedade muitas vezes assentava no temor religioso ou mágico, sobretudo com relação ao culto dos antepassados ou das instituições religiosas (BRUNO, 1959).

No ordenamento jurídico brasileiro, o primeiro Código que tratou dos crimes contra a administração pública foi Código Criminal do Império de 1830, em seu título V: “Dos crimes contra a boa ordem e administração pública”, que correspondia aos crimes funcionais e no

título VI: “Dos crimes contra o thesouro público e propriedade pública”, que trouxe ao nosso ordenamento os tipos de peculato, falsidade e perjúrio.⁴

No âmbito dos crimes contra o meio ambiente propriamente dito, como bem lembrado pelos autores Freitas e Freitas (1997), também foi o Código Criminal de 1830 que tomou a primeira iniciativa. Nos seus artigos 178 e 257, estabelecia penas para o corte ilegal de madeiras. Posteriormente, o incêndio foi considerado crime especial, por meio da Lei 3.311, de 14.10.1886.

Tratou também desse tema o Código Penal da República de 1890, até que com o advento do Decreto-Lei 2.848 de 1940, que criou o nosso atual Código Penal, fortemente orientado pela legislação italiana da época, dispôs em seu Livro Segundo, sob o título “Crimes contra o bem jurídico da coletividade” sobre os crimes contra a administração, dividindo-o em três capítulos, a saber, capítulo I – Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral; capítulo II – Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral, e; capítulo III – Dos crimes contra a administração da justiça.

Mais tarde, o Código Penal de 1940 sofreu uma ampla reforma em 1984, que reordenou o capítulo dos crimes contra a administração pública, e tipificou a lesão ao ente público ou ao ofício administrativo, mantendo três títulos, a saber: I-Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral (arts. 312 a 327); II-Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral (arts. 328 a 337); III-Dos crimes contra a administração da justiça (arts. 338 a 359).

Já no ano de 2000, foi editada a Lei 10.028 que criou o capítulo IV “Dos crimes contra as finanças públicas”, tipificados nos artigos 359-A, B, C, D, E, F, G, e H e com o advento da Lei 10.467, de 2002, foi incluído o capítulo II-A “Dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, tipificados nos artigos 337-B, C e D.

Hoje em dia, a tutela penal da Administração Pública em nosso Código Penal apresenta cinco títulos, a saber: I-Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral (arts. 312 a 327); II-Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral (arts. 328 a 337-A); II-A-Dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira (arts. 337-B a 337-D); III-Dos crimes contra a administração da justiça (arts. 338 a 359); e IV-Dos crimes contra as finanças públicas (arts.

⁴ Perjúrio era decorrente do falso juramento ou falso testemunho, enquanto o indivíduo jurava ou se comprometia a dizer a verdade em juízo.

359-A a 359-H).

Assim, verifica-se que é extremamente importante a tutela penal da Administração Pública, ainda mais quando se trata da tutela penal do meio ambiente, direito fundamental das presentes e futuras gerações, não relegando somente ao âmbito administrativo tal proteção.

Isso posto, discorreremos ainda que em breves considerações sobre os crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral, por corresponder aos objetivos do presente trabalho e nesse sentido, incrimina o legislador pátrio as condutas de apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio, classificando tais condutas como crime de peculato, prevendo em seu parágrafo 2º a forma culposa.

Ainda sobre o peculato, é punível também a conduta do funcionário que apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem, com a pena de um a quatro anos de reclusão e multa.

Também são previstos como crimes de funcionário público contra a administração em geral, a inserção de dados falsos em sistema de informações, modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações, o extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento, o emprego irregular de verbas ou rendas públicas, a concussão, excesso de exação, corrupção passiva, facilitação de contrabando ou descaminho, prevaricação, condescendência criminosa, advocacia administrativa, violência arbitrária, abandono de função, exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado, violação de sigilo funcional, e por fim a violação do sigilo de proposta de concorrência.

Como bem observado por Meireles (1997, p. 426):

Além dos *crimes funcionais comuns*, nos quais pode incidir qualquer servidor público, há, ainda, os *crimes de responsabilidade dos agentes políticos* (chefes do Executivo federal, estadual e municipal, Ministros do estado e do STF, Procurador-Geral da República e Secretários de Estado), capitulados na Lei 1.079, de 10.4.50, que regula o *impeachment* a ser aplicado como penalidade político-administrativa, sem prejuízo da ação penal, e no Dec-lei 201, de 27.2.67 (para os Prefeitos).

Ante a lei dos crimes ambientais, entendemos que mesmo os agentes políticos inserem-se no conceito amplo de funcionário público dado pelo Código Penal, respondendo eles também por crimes praticados contra a administração ambiental, quando responsáveis diretos pelo ato ou na forma de condescendências criminosa, quando tomando conhecimento da infração cometida por subordinados, não toma as providências legais cabíveis.

Veremos a seguir que muitos dos crimes tipificados no Código penal encontram correspondência na Lei dos Crimes Ambientais, no capítulo que dispõem sobre os crimes contra a administração ambiental.

4. CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL

A Administração Pública Ambiental é encarregada constitucionalmente de elaborar e executar políticas públicas referentes a ela, por meio de instrumentos, formas ou mecanismos de intervenção. Nesse sentido, é a necessidade de se estabelecer condutas específicas de crimes contra a administração ambiental a despeito da anterior existência de crimes contra a administração em geral tipificados pelo Código Penal.

No mesmo sentido é a lição apresentada por Bugalho (2010, p. 11):

A Constituição Federal não se limitou a estabelecer o ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. Foi além ao determinar a adoção de inúmeras medidas positivas com o objetivo de assegurar aquele direito, sobretudo indicando no artigo 225, § 3º, a possibilidade de criminalizar as condutas lesivas ao patrimônio natural.

Ainda segundo Prado (2011, p. 330), a intervenção feita pela Administração Pública Ambiental “se manifesta no exercício de funções administrativas ambientais que podem assim ser sintetizadas: função normativa ou de orientação e funções de controle, de polícia e de fiscalização ou inspeção.”

E continua o referido autor, pontificando a escolha feita pelo legislador brasileiro (PRADO, 2011, p. 330):

Diante de relevantes e particulares funções exercidas pelos agentes ou funcionários da Administração Pública no setor do ambiente, o legislador houve por bem prever em seção própria – delitos contra a administração ambiental – e de modo específico sua responsabilidade penal, independentemente do estabelecido genericamente no Código Penal (art. 312 e SS), com intuito claro de fortalecer a ideia de um controle penal distinto.

Ao tratar dos crimes contra a administração ambiental, priorizou o legislador pátrio garantir uma eficiente atuação do Poder Público, de seus órgãos e agentes, além da fundamental proteção da administração, tendo em vista a missão constitucional de defesa do meio ambiente. Como bem observado Costa Neto (2003, p. 55):

É correto afirmar, pois que os crimes contra a administração ambiental exibem uma dupla dimensão de ofensividade: a) a vulneração da atuação da administração, no tocante à gestão e ao controle das atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente; e b) secundariamente, o perigo presumido para a higidez do meio ambiente, decorrente do mau funcionamento da administração.

Na Seção V do Capítulo V, o legislador designou quatro artigos para os crimes contra a administração ambiental, tipificando condutas criminosas praticadas por funcionário público e por particular e, como o objetivo do presente artigo é discorrer sobre as responsabilidades dos agentes públicos, deteremos nossa análise nos crimes funcionais, ou seja, a dos artigos 66 e 67 da Lei nº 9605/98.

No artigo 66 da lei dos crimes ambientais o funcionário público que faz afirmação falsa ou enganosa, omite a verdade, sonega informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental, é punido com pena de reclusão de um a três anos e multa - conduta chamada pela doutrina de *falsidade ideológica ambiental*.⁵

A lei prevê dois instrumentos de intervenção prévia da Administração, que segundo Machado (2011, p. 307), é a licença e a autorização sendo que:

Um desses atos administrativos poderá ser exigidos para estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores. A indicação do rol de estabelecimentos, obras ou serviços deverá constar de normas legais ou regulamentares federais, estaduais e municipais.

Urge não confundir autorização com licença, que como bem anotado por Prado (2011) quando expõe que a licença pressupõe direito subjetivo ao desempenho da atividade, enquanto a autorização independe de anterior existência de direito a ser exercido.

Conforme disposição legal, *licença ambiental* é o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (artigo 1º., II, Resolução 237/1997- CONAMA). Atualmente a definição de licenciamento ambiental é dada pela Lei Complementar nº140, de 8 de dezembro de 2011, que considera licenciamento ambiental “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”, no entanto a definição de “licença ambiental” continua sendo a dada pela citada Resolução nº 237 do CONAMA.

O crime do artigo 66 tem como objetivo central o procedimento de autorização ou licença ambiental, com o intuito de preservar a lisura desses procedimentos. Portanto a objetividade jurídica do citado tipo é a proteção do meio ambiente e da moralidade

⁵ Vide. GOMES, Luiz Flávio; MACIEL, Sílvio. Crimes Ambientais. São Paulo: RT. 2011.

administrativa, bem como a regularidade dos procedimentos de autorização e licenciamento ambiental.

Esse crime é um crime funcional, ou seja, exige que o sujeito ativo seja funcionário público e é cometido, segundo o seu verbo “conceder”, de forma ativa, exige um fazer por parte do funcionário incumbido das licenças e autorizações ambientais e também permite a forma passiva inserta no verbo “omitir”. Aliás, existe uma preponderância de tipos omissivos na lei dos crimes ambientais.

Os crimes funcionais atingem a administração pública direta ou indireta, empresas prestadoras de serviços públicos e, por vezes, o particular lesado com a conduta do agente público. Hungria (1958) onde quer que haja o desempenho de um cargo ou o exercício de uma função pública, poderá ser cometido específico ilícito penal de *quo agitur*, ou seja, por aberrante conduta das próprias pessoas integradas na órbita administrativa, isto é, os funcionários públicos (*intranei*), seja pela ação perturbadora de particulares (*extranei*).

É inadmissível a coautoria nesse delito ambiental, pois se trata de delito próprio⁶, que exige a condição de funcionário público para a sua caracterização, sendo essa uma circunstância de caráter pessoal, e não se comunicam as circunstâncias de caráter pessoal.

No entanto, é sempre possível à aplicação da norma geral referente ao concurso de pessoas, segundo a qual toda pessoa que concorrer para o crime incide nas penas a ele cominadas, na medida de sua culpabilidade (art. 29 do CP)⁷. Portanto, perfeitamente possível que uma pessoa que não integre os quadros da administração pública responda pelo crime, desde que atue juntamente com o funcionário público e tenha conhecimento dessa condição.

Quanto às pessoas jurídicas, é importante salientar que podem ser responsabilizadas por crimes contra a administração ambiental, segundo Costa Neto (2003, p. 59):

[...] as pessoas – físicas ou jurídicas – que participam do procedimento de licenciamento ambiental, elaborando o EIA/RIMA, podem ser agentes do crime previsto no artigo 66 da Lei nº 9605/98, na medida em que pratiquem alguma das condutas apontadas na norma.

Por fim, consuma-se o delito do artigo 66 da lei dos crimes ambientais com o encerramento do ato procedimental em que o agente público faz afirmação falsa ou enganosa, omite a verdade ou sonega informações ou dados técnicos. É possível a tentativa.

A pena cominada para o tipo penal é de um a três anos de reclusão e multa, que deve ser calculada segundo os critérios do Código Penal (art.49). No caso de se tornar ineficaz,

⁶ Art. 30 do CP: “não se comunicam as circunstâncias e as condições de caráter pessoal, salvo quando elementares do crime”.

⁷ O Código Penal, segundo este artigo, adota a teoria monista da ação.

ainda que aplicada no valor máximo, pode ser aumentada em até três vezes, tendo em vista o valor da vantagem econômica auferida.

É possível tanto a aplicação da suspensão condicional da pena quanto do processo (art. 16 e 28, inciso II da Lei nº 9606/98), visto que a condenação não ultrapassa o limite máximo de três anos (suspensão da pena), e em razão da pena mínima abstratamente cominada igual a um ano, nos exatos termos do artigo 89 da Lei nº 9099/95, observado o disposto no artigo 28 da lei dos crimes ambientais.

Importante destacar que, se o funcionário público receber indevida vantagem para fazer a concessão ilegal, haverá concurso com o crime do artigo 317 do Código Penal, e o particular que conceder a vantagem responderá pelo delito de corrupção ativa (art. 333 do CP).

E ainda, não podemos deixar de mencionar o *conflito aparente de normas* existente entre esses tipos delitivos (crimes contra a administração ambiental), assim a conduta descrita no artigo 66 absorve a conduta delitiva do artigo 342 do Código Penal, que tipifica o crime de *falso testemunho ou falsa perícia*, consistente na conduta de fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete em processo judicial, ou administrativo, inquérito policial, ou em juízo arbitral e, por ser a Lei dos Crimes Ambientais especial em relação ao Código Penal, prevalece sobre ele.

Já o artigo 67 da Lei nº 9605/98 tipifica a conduta do funcionário público que conceder licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais para as atividades, obras ou serviços, cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público, punindo-os com pena de detenção de um a três anos e multa, admitindo ainda, no seu parágrafo único a forma culposa.⁸

Segundo Machado (2011, p. 310), defrontando os tipos do artigo 60, que incriminam a conduta de quem construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes e do artigo 67 da Lei nº 9605/98, esclarece-nos:

Diferentemente do artigo 60, o artigo 67 incrimina mais amplamente a desobediência as normas. No artigo 60 exige-se o cumprimento das 'normas legais e regulamentares pertinentes'. No artigo 67 deve-se apurar o cumprimento das normas de qualquer hierarquia, e não só as legais e regulamentares. Por isso, os atos de Conselho (resoluções, instruções emanadas da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, ou ato similares) têm incidência no procedimento autorizativo do Poder Público e, se não obedecidos pelo funcionário público, terão repercussão

⁸ Nesses casos a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa. (art.67, parágrafo único da Lei nº 9605/98).

penal em sua conduta.

No delito do artigo 67, como já analisado, busca-se a proteção da Administração Pública, especificamente o correto exercício da função administrativa e o meio ambiente. O núcleo do tipo é composto pelo verbo “conceder” - atitude positiva -, que depende de uma ação do agente público, como bem comentado Prado (2011, p. 334):

Incrimina-se a concessão, pelo funcionário público (art. 327, CP), de licença, autorização ou permissão ‘em desacordo com as normas ambientais que disciplinam a matéria’ (elemento normativo do tipo, relativo à ausência de causa de justificação), para a realização de atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo (licença, autorização ou permissão) do Poder Público (federal, estadual ou municipal).

O instituto da licença, já explicado acima, é o ato administrativo vinculado, pelo qual a Administração Pública permite àquele que atendeu a determinados requisitos desempenhe uma atividade. A autorização, no entanto, é ato administrativo discricionário e precário, pelo qual o Poder Público torna possível ao particular a realização de certa atividade, serviço ou a utilização de determinados bens, que a lei condiciona à prévia anuência da Administração Pública. Na autorização, embora o sujeito preencha às exigências administrativas, o Poder Público decide sobre a conveniência ou não de outorgar-lhe a autorização, da mesma forma, decide sobre a cessação do ato autorizativo (MEIRELLES, 1997).

Já a permissão, nas exatas palavras de Meirelles (1997, p. 171):

É o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a *execução de serviços de interesse coletivo*, ou o *uso especial de bens públicos*, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração.

Trata-se de norma penal em branco, observada na expressão “em desacordo com as normas ambientais”, fato que não prejudica a aplicabilidade do tipo, apresentando às vezes como uma necessidade da técnica legislativa com bem esclarecido por Freitas (2006):

Nos crimes contra o meio ambiente, a detalhada e exaustiva descrição do comportamento do agente mostra-se, na maioria das vezes, bastante difícil ou quase impossível. Com certa frequência, é necessário que a lei faça remissão a disposições externas, a normas e a conceitos técnicos. A norma penal compõe-se de preceito e da respectiva sanção, que autorizam a sua aplicação sem a necessidade de normas complementares. Algumas, entretanto, para serem aplicadas, necessitam de complementação de outra disposição normativa. É o que a ciência penal denomina de “norma penal em branco”. Essa complementação, que não ofende o princípio da reserva legal, pode ser realizada de três maneiras: por disposição prevista na mesma lei; por disposição contida em outra lei; por disposição emanada de outro poder, ou seja, de um ato administrativo.

Trata-se também de crime próprio, ou seja, crime funcional, e consuma-se com a efetiva concessão dada pelo agente público, da autorização, licença ou permissão, desde que

em desacordo com as normas ambientais. Nos mesmos termos acenados no artigo 66 da lei dos crimes ambientais, o delito do artigo 67 admite a suspensão condicional da pena e do processo, e a multa também deve ser calculada segundo os critérios do Código penal (art.49), aumentada em até três vezes, caso se apresente ineficaz ainda que aplicada no valor máximo.

Quanto à possibilidade de coautoria, concurso de pessoas e demais considerações feitas na análise do artigo 66 da Lei nº 9605/98, é de se observar que todas são aplicáveis, também ao tipo do artigo 67 da mesma lei.

Por fim, cumpre esclarecer que todos os crimes contra a administração ambiental são de ação pública incondicionada, e a competência para julgamento dos delitos pode ser da Justiça Estadual ou Federal. Será da Justiça Federal quando estejam envolvidos bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, sendo a competência da Justiça Estadual estabelecida de forma residual.

5. DA TRÍPLICE RESPONSABILIZAÇÃO: PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA

A tríplice responsabilização, administrativa, cível e penal, cumulativa dos agentes públicos por dano perpetrado ao meio ambiente, foi consagrada na Constituição Federal, em seu artigo 225, parágrafo terceiro, alcançando, de tal modo, status constitucional.

Os agentes públicos em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função estão sujeitos à responsabilização em três áreas: civil, penal e administrativa, ou seja, poderão praticar ilícitos civis, penais e administrativos.⁹

Segundo as lições de Meireles (1997), no campo do Direito Administrativo, esse dever de responsabilização foi elevado à obrigação legal, chegando a constituir crime funcional, quando, sabendo do fato, deixar o superior hierárquico de tomar as providencias legais, assumindo a forma de *condescendência criminosa* (art. 320, CP).

A responsabilidade administrativa, segundo as exatas palavras do mesmo autor (MEIRELLES, 1997, p. 421):

Responsabilidade administrativa é a que resulta da violação de normas internas da Administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A falta funcional gera o *ilícito administrativo* e dá ensejo à aplicação de pena disciplinar, pelo superior hierárquico, no *devido processo legal*.

E continua o autor afirmando que a punição administrativa, decorrente de falta

⁹ Ver: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 21 ed .São Paulo: Atlas. 2007.

cometida pelo servidor, não depende do processo civil ou criminal, nem obriga a Administração a aguardar o resultado dos demais processos para a aplicação da pena administrativa. Ressaltando também que “a absolvição criminal só afastará o ato punitivo se ficar provada, na ação penal, a inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor” (MEIRELLES, 1997, p. 421).

A responsabilidade civil é decorrente da regra, segundo a qual o causador de dano ao patrimônio de outrem é obrigado a repará-lo, no entanto, no que se refere aos agentes públicos é a obrigação de reparar o dano causado à Administração, por fato praticado com culpa ou dolo no desempenho de suas funções. Essa responsabilidade também independente das outras – penal e administrativa – e se apura na forma do Direito privado, perante a Justiça Comum.

Já a responsabilidade penal será configurada pela prática de crime ou contravenção por um servidor e constitui o objeto da nossa análise, e, como as outras, independe da responsabilização civil e administrativa. Nesta oportunidade, importante destacar que a competência para definir crimes funcionais é da lei federal, não sendo possível aos Estados-membros e aos Municípios legislar sobre crimes funcionais, porque tal matéria é de Direito Penal e constitui reserva constitucional da União (CF, art. 22, I).¹⁰

Por fim, cumpre observar que as normas penais protegem a Administração Pública, dentre outros, dos próprios servidores públicos, porém nada impede que se a infração for cometida por essa categoria de pessoas, tais venham também a receber, de forma independente, separada ou conjuntamente, penas na esfera civil, além da criminal, sem que com isso se constitua *bis in idem*.

6. ILÍCITOS PENAIS QUE PODEM SER PRATICADOS POR AGENTES PÚBLICOS E TER RELAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE: BREVES CONSIDERAÇÕES.

O primeiro dos crimes a ser citado e que pode ser praticado por funcionários públicos e relacionar-se com o meio ambiente é o ***crime de bando ou quadrilha***, previsto no artigo 288 do Código Penal, que incrimina a conduta de associarem-se mais de três pessoas, em

¹⁰ Vide: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22 ed. São Paulo: Mallheiros,. 1997. P. 425: “É também crime funcional o abuso de autoridade, previsto na Lei nº 4.898/65, porque o agente, ‘autoridade’, é sempre ‘quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração’ (art. 5º), e pratica o fato nessa qualidade. O abuso de poder – em tese, qualquer atentado aos direitos enumerados no art. 3º, da lei ou qualquer fato que se enquadre num dos tipos do seu art. 4º - é punido com multa, detenção e perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública até três anos, penas que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente (art. 6º, §§ 3º, e 4º). A lei 8.137, de 22.12.90, também define outros crimes funcionais.

quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes, punindo os infratores com a pena de um a três anos de reclusão.

Nesse sentido, é perfeitamente possível associarem-se mais de três funcionários públicos para o fim de cometer ilícitos ambientais e, nesse caso, além de responder pelo crime praticado, poderão responder também, em concurso, por crime de quadrilha ou bando, desde que presentes os requisitos¹¹ caracterizadores desse último delito.

Outro crime que merece ser mencionado é o *crime de concussão*, também previsto no Código Penal em seu artigo 316, o qual pune o funcionário público que exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, com a pena de dois a oito anos de reclusão e multa.

Assim, o funcionário que exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida para fazer afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental, poderá responder também pelo crime de concussão.

Também responderá pelo crime de concussão, caso a exigência de vantagem indevida seja para conceder licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços, cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público, ou ainda, para praticar qualquer ato contra a Administração Ambiental.

Porém, o mais comum dos delitos que guarda relação com a matéria ambiental penal é o *crime de corrupção passiva*, previsto no Código Penal (art. 317), que prevê como crime a conduta do funcionário público que solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem para praticar condutas criminosas contra o meio ambiente, punindo-os com duras penas de dois a doze anos e multa, grande desestimulador de condutas dessa espécie.

Ainda, prevê uma causa de aumento de pena de um terço em seu parágrafo 2º, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

¹¹ Neste sentido, vale transcrever posicionamento fixado no HC 72.992/SP, sempre mencionado nos julgados do STJ, quando se trata de expor os requisitos do crime de quadrilha ou bando (julgado em 14.11.96; relatado pelo Min. Celso de Mello): (...) A configuração típica do delito de quadrilha ou bando deriva da conjugação dos seguintes elementos caracterizadores : (a) concurso necessário de pelo menos quatro (4) pessoas (RT 582/348 – RT 565/406), (b) finalidade específica dos agentes voltada ao cometimento de delitos (RTJ 102/614 – RT 600/383) e (c) exigência de estabilidade e de permanência da associação criminosa (RT 580/328 – RT 588/323 – RT 615/272).

Outro importante crime que pode ser cometido por funcionário e relacionar-se com a defesa do meio ambiente é o ***crime de condescendência criminosa*** (Código Penal, art. 320), que tipifica a conduta do funcionário que deixar, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente, com pena de detenção de quinze dias a um mês ou multa.

Além disso, existe o crime de ***advocacia administrativa*** (Código Penal, art. 321) e de ***responsabilidade de prefeitos***, previsto no Decreto-lei nº 201/67 (art. 1º). O primeiro define como crime a conduta do funcionário que patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário, com pena de um a três meses de detenção ou multa.¹²

Já o Decreto-lei nº 201/67, dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências no seu artigo 1º, com relação à matéria ambiental vale a transcrição da emenda em apelação criminal do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Apelação criminal. Ex-Prefeito Municipal. Crime Ambiental. Art. 54 da Lei 9605/98. Instalação de depósito de lixo em local não apropriado. Crime de natureza material. Prova suficiente a respeito da prática pelo acusado do delito denunciado. Perícia técnica. Prova de causação de efetiva situação de perigo ou lesão à saúde dos moradores do município, bem como animais ou flora. Dolo. Art. 2º. Da Lei 9605/98. Comprovação. Condenação. Manutenção. Possibilidade. Recurso desprovido.¹³

Por fim, importante mencionar o crime previsto no artigo 52 da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o *parcelamento do solo urbano* e dá outras providências, tipifica a conduta de registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado, com penas de um a dois anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

Por derradeiro, cumpre salientar que todos os crimes funcionais e os de responsabilidade são crimes de ação pública incondicionada, o que autoriza a instauração do processo mediante comunicação de qualquer pessoa do povo à autoridade competente e denúncia do Ministério Público.

Pelo exposto, podemos observar que existem crimes imputáveis a funcionários

¹² Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo:

Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa

¹³ TJMG. AP n. 1.0177.04.001173-2/001. Comarca da Conceição do Rio Verde. Rel. Des. José Antonio Baia Borges. J. 6/07/2007.

públicos, por lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente fora da lei dos crimes ambientais, que por sua vez podem ser aplicados em concurso de crimes com a lei penal ambiental, complementando-a e tornando tais condutas mais graves e com penas ainda maiores.

7. EFEITOS DA CONDENAÇÃO

Dispõe o artigo 20 da Lei nº 9605/98 que a sentença penal condenatória, sempre que possível, fixará o valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido ou pelo meio ambiente, bem como após o trânsito em julgado da sentença condenatória, a execução poderá efetuar-se pelo valor fixado nos termos do *caput*, sem prejuízo da liquidação para apuração do dano efetivamente sofrido.

Além dos efeitos impostos pela lei dos crimes ambientais, existem os efeitos genéricos cominados pelo Código Penal em seu artigo 91 e 92, que com exceção do crime previsto no artigo 288, em relação ao artigo 92 do mesmo diploma legal, aplica-se a todos os demais crimes funcionais analisados neste artigo.

Dispõe o artigo 91 do Código Penal que a sentença que condenar o agente público pela prática de um dos delitos mencionados tornará certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime, e o artigo 92 dispõe que são também efeitos da condenação a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo, quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública, bem como quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a quatro anos nos demais casos. Dispondo por fim, em seu parágrafo único, que os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença.

No caso de condenação pela prática do delito previsto no art. 1º, inciso XVI, do Decreto-lei n. 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores e dá outras providências, dispõe em seu parágrafo 2º que a condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Importante observar que o sequestro e o perdimento de bens são efeitos cabíveis aos funcionários públicos que enriquecerem ilicitamente com o produto do crime, sendo que o sequestro é providência cautelar, enquanto o perdimento é medida definitiva que encontra respaldo na Constituição Federal (art. 5º., XLV). O perdimento, quando não estabelecido na

sentença penal condenatória, pode ser declarado judicialmente, através de procedimento próprio.

O sequestro dos bens adquiridos com o produto do crime está genericamente disciplinado no Código de Processo Penal, todavia, como observado por Meireles (1997, p. 427), quando a vítima é a Fazenda pública “o procedimento é o previsto no Decreto-lei 3.240/41, expressamente revigorado pelo Dec-lei 359/68 (art. 11)”. Continua o autor explicando que o sequestro é cabível como medida preliminar nos processos de perdimento, podendo o pedido incluir a investigação, o exame e o bloqueio de bens, bem como de contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo acusado no exterior nos termos da lei, tratados e convenções internacionais (art. 16, § 2º da Lei nº 8.429/92).

Por derradeiro, sempre é possível ação autônoma visando à decretação da perda de bens, a qual, caso seja deferida medida acautelatória, deverá ser proposta em ação principal, nos termos e prazos legais, que são os dispostos no Código de Processo Civil.

8. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Agente Público, típica expressão do Direito Administrativo, para efeitos penais e, por conseguinte, para a Lei dos Crimes Ambientais, corresponde a “funcionário público” que segundo o diploma penal é “quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”, equiparando a funcionário público “quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.”

Portanto, entre as pessoas que podem cometer crimes contra o meio ambiente, mais especificamente contra a administração ambiental, estão os agentes públicos, responsáveis primeiros pelo bom funcionamento da máquina estatal e detentores do poder de polícia ambiental, consistente no poder de fiscalizar, regular e restringir ação de particulares, que, efetiva ou potencialmente, causem lesão ao meio ambiente, ou o utilize de forma predatória em nome do bem comum.

Tendo em vista essa atribuição do poder de polícia administrativa, maior responsabilidade cabe aos agentes públicos frente ao mandamento constitucional inserto no artigo 225, dirigido a toda sociedade, mas que constitui verdadeiro dever para o Poder Executivo.

Importante e imprescindível para o entendimento dos crimes contra a administração

ambiental e, por conseguinte, da responsabilidade dos agentes públicos em matéria ambiental é trazer considerações e conceitos acerca do crime geral, quais sejam, os crimes contra a administração pública em geral.

Certo é que a proteção do Poder encontra raízes na antiguidade, e que, na sociedade moderna, já se percebeu que o poder de alguma forma deveria ser protegido como um bem maior para toda coletividade, e por essa razão deveria também ser tutelado pelo Direito Penal.

Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, o primeiro Código a tratar da proteção penal da Administração Pública, foi o Código Criminal do Império de 1830, responsável também pela previsão - pela primeira vez no nosso ordenamento jurídico - de crimes contra o meio ambiente. Atualmente, os crimes contra a administração pública são tratados pelo Código Penal Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1949, com as alterações trazidas pela reforma de 1984, que reordenou o capítulo dos crimes contra a administração pública e tipificou a lesão ao ente público ou ao ofício administrativo, que são: I-Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral (arts. 312 a 327); II-Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral (arts. 328 a 337); III-Dos crimes contra a administração da justiça (arts. 338 a 359).

Com as alterações trazidas pela Lei nº 10.028/2000, que criou capítulo IV, passou a tutela penal da Administração Pública a apresentar cinco títulos, a saber: I-Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral (arts. 312 a 327); II-Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral (arts. 328 a 337-A); II-A-Dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira (arts. 337-B a 337-D); III-Dos crimes contra a administração da justiça (arts. 338 a 359); e IV-Dos crimes contra as finanças públicas (arts. 359-A a 359-H).

No que tange aos crimes contra a administração ambiental, de forma mais específica, com o fim de preservar o exercício das funções administrativas ambientais, que podem ser sintetizadas na função normativa de orientação e na função de controle, de polícia, fiscalização ou inspeção e diante relevantes e particulares funções exercidas pelos agentes públicos funcionários da Administração Ambiental, o legislador brasileiro previu em seção própria os crimes contra a administração ambiental, dentro da Lei dos Crimes Ambientais, independente do estabelecido genericamente no Código Penal.

Assim, é previsto como crime na Seção V do Capítulo V intitulada “Dos Crimes contra a Administração Ambiental”, onde o legislador designou quatro artigos para os crimes contra a administração ambiental, prevendo condutas de agentes públicos contra a administração ambiental e também de particulares contra ela, e, como o objetivo desse

trabalho é discorrer sobre a responsabilização penal dos agentes públicos, discorreu-se somente sobre os crimes funcionais dos artigos 66 e 67 da Lei nº 9.605/98.

O artigo 66 da Lei dos Crimes Ambientais prevê um crime próprio de funcionários públicos, que pode ser cometido por ação ou omissão, consistente na conduta do funcionário que faz afirmação falsa ou enganosa, omite a verdade, sonega informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental, com a pena de reclusão de um a três anos e multa. Sendo certo que o objetivo central desse tipo é preservar a lisura dos procedimentos de autorização ou licença ambiental. Admite o tipo do artigo 66 a forma ativa e omissiva, e nesse contexto, é de se notar que nos crimes de responsabilidade dos agentes públicos previstos na Lei nº 9605/98 (arts. 66, 68 e 69-A) existe uma preponderância de crimes omissivos.

Admite-se o concurso de pessoas, porém não se admite a coautoria em razão de se tratar de crime próprio, que exige a peculiar condição de funcionário público, circunstância essa de caráter pessoal, logo não comunicável (art.30, CP), e admite ainda, a suspensão tanto do processo quanto da pena, em razão das penas cominadas (art.16 e 28, inciso II da lei nº 9605/98).

Porém, se o funcionário público receber indevida vantagem para fazer a concessão ilegal, haverá concurso com o crime do artigo 317 do Código Penal, e o particular que conceder a vantagem responderá pelo delito de corrupção ativa (art. 333 do CP).

O segundo crime funcional, previsto pela citada lei, é o previsto no artigo 67, que incrimina a conduta do funcionário que concede licença, autorização ou permissão, em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços, cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público, com pena de detenção de um a três anos e multa, admitindo a forma culposa (parágrafo único, art. 67 da lei nº 9605/98).

Trata-se de norma penal em branco observada na expressão “em desacordo com as normas ambientais”, que segundo a doutrina permite interpretação de forma vasta, incrimina mais amplamente a desobediência das normas legais e regulamentares pertinentes, não só as legais e regulamentares, como também, resoluções, instruções emanadas de órgãos técnicos, entre outras, que se descumprido por funcionário terão repercussão penal.

No delito do artigo 67, busca-se a proteção da Administração Pública, especificamente o correto exercício da função administrativa e o meio ambiente. O núcleo do tipo é composto pelo verbo “conceder” - atitude positiva -, o que nos remete a uma ação por parte do agente público.

Assim como o artigo 66, que admite a suspensão tanto do processo quanto da pena, em

razão das penas cominadas (art.16 e 28, inciso II da lei nº 9605/98), todos os crimes contra a Administração Ambiental são de ação pública e a competência para julgamento dos delitos pode ser da Justiça Estadual ou Federal. Será da Justiça federal quando estejam envolvidos bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, sendo a competência da Justiça Estadual estabelecida de forma residual.

E ainda, dispõe o artigo 225, parágrafo 3º da Constituição Federal sobre a tríplice responsabilização do agente público, quando preleciona que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como ao uso e gozo de todas as suas benesses, sendo essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para o presente, bem como para as gerações vindouras, e que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

E, nesse sentido, não há nenhum óbice para a responsabilização do agente público nas três esferas – penal, civil e administrativa – pelo mesmo fato, não se constituindo com isso o proibido “bis in idem”.

E ainda, existem ilícitos penais que podem ser praticados por agentes públicos e terem relação com o meio ambiente, tais como o crime de quadrilha ou bando (art. 288 do CP), concussão (art. 316, CP), corrupção passiva (art. 317, CP), condescendência criminosa (art. 320, CP), advocacia administrativa (art. 321, CP) o crime de responsabilidade de Prefeitos (Decreto-lei nº 201/67, art. 1º), crime de registrar o compromisso de compra e venda de loteamento ou desmembramento não registrado (artigo 52 da lei nº 6.766/79) entre outros.

Por fim, cumpre concluir que os efeitos da condenação, nesses tipos funcionais estão dispostos no artigo 20 da Lei nº 9605/98, o qual preleciona que a sentença penal condenatória, sempre que possível, fixará o valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido ou pelo meio ambiente, bem como com o trânsito em julgado da sentença condenatória, a execução poderá efetuar-se pelo valor fixado nos termos do *caput*, sem prejuízo da liquidação para apuração do dano efetivamente sofrido.

Sendo certo que os dispositivos gerais do Código Penal (artigos 91 e 92) também se aplicam como efeitos da condenação nos crimes de responsabilidade dos agentes públicos em matéria ambiental, bem como o sequestro e o perdimento de bens são efeitos cabíveis aos funcionários públicos que enriquecerem ilicitamente com o produto do crime, sendo que o sequestro é providência cautelar, enquanto o perdimento é medida definitiva que encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 (art. 5º., XLV). O perdimento quando não

estabelecido na sentença penal condenatória, pode ser declarado judicialmente, através de procedimento próprio.

Quanto à condenação pela prática do delito previsto no art. 1º, inciso XVI, do Decreto-lei n. 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores e dá outras providências, conclui-se, com base no seu parágrafo 2º, que a condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Assim, na importante defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental do qual depende a existência das presentes e futuras gerações, cabe ao Poder Executivo e aos seus agentes públicos, a missão constitucional de executar medidas protetivas, as quais classifico como essenciais ao acautelamento desse direito e, por essa razão, quando tais agentes cometem crimes contra o direito que deveriam preservar, justifica-se então a mais séria reprimenda legal pelo ramo do direito que se preocupa somente com condutas de total relevância social: o Direito Penal.

9. REFERÊNCIAS:

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Patentes de segundo uso médico**. Revista da ABPI, Rio de Janeiro, n. 74, jan./fev. 2005

_____. **Direito Ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. **Regimes Constitucionais dos servidores da administração direta e indireta**. 2 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª Ed; Malheiros. São Paulo. 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm >. Acesso em 09 de janeiro de 2011.

_____. **Código Penal de 1940**. Promulgado em 07 de dezembro de 1940. Disponível em <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm >. Acesso em 10 de janeiro de 2011.

_____. **Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dá provimento à Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 09 de janeiro 2011.

_____. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais.** Apelação n. 1.0177.04.001173-2/001. Relator: Desembargador José Antonio Baia Borges. Belo Horizonte, 06 de julho de 2007.

BRUNO, Aníbal. **Direito Penal, vol. I, parte geral, Tomo I, Introdução, norma penal, fato punível.** Rio de Janeiro: Forense, 1959.

BUGALHO, Nelson R. **Sociedade de Risco e Intervenção do Direito Penal na Proteção do Ambiente.** Disponível em <http://deputadonelsonbugalho.files.wordpress.com/2010/08/sociedade-de-risco-e-intervencao-do-direito-penal-na-protECAo-ambiente-artigo.pdf>. Acesso em 07/12/2011

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Observações sobre os crimes contra a administração ambiental.** Revista de Direito Ambiental, v.29. 2003.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal, parte especial, edição universitária,** vol. II, 1. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

FREITAS, Vladimir P.; FREITAS, Gilberto P. **Crimes Contra a Natureza.** 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1997.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A contribuição da lei dos crimes ambientais na defesa do meio ambiente.** Conferência proferida no “VIII Congresso de Direito Ambiental”, realizado pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal e pela Seção Judiciária de Rondônia, nos dias 11 e 12 de maio de 2006, no auditório da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional de Rondônia – RO. Disponível em: < <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewArticle/708> > Acesso em: 12/07/11.

_____. **Direito Administrativo e Meio Ambiente.** 4 ed. Curitiba: Juruá. 2010.

GOMES, Luiz Flávio; MACIEL, Silvio. **Crimes Ambientais**. São Paulo: RT. 2011.

HOUAISS. **Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2004. 1 CD-ROM.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**, vol. IX. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1958.

JESUS, Damásio Evangelista. **Direito Penal**, vol. IV. 2ª Ed. Saraiva. São Paulo. 1989.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros. 2011.

MARQUES, José Roberto. **Lições Preliminares de Direito Ambiental**. São Paulo: Verbatim. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas. 2007.

PRADO, Luis Regis. **Direito Penal do Ambiente**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.

WESSELS, Johannes. **Direito Penal, parte geral, aspectos fundamentais**. Trad. por Juarez Tavares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1976.