



PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria Consultiva - PRCON

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 31 / 07 / 2017 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

PARECER: 354/2017-PRCON/PGDF

PROCESSO: 428.000.010/2017

INTERESSADO: Casa Militar

ASSUNTO: Atuação da PMDF no combate ao parcelamento irregular do solo

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CASA MILITAR DA GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL. QUESTIONAMENTOS SOBRE OS LIMITES E A ATUAÇÃO DA PMDF, POR MEIO DO COMANDO DE POLICIAMENTO AMBIENTAL-CPAM, EM SITUAÇÕES QUE ENVOLVEM O PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO, INCLUSIVE EM ÁREAS AMBIENTAIS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART 144, V); LODF (ART. 117-A E 307) LEI DISTRITAL 41/89 (ARTS. 9º, 56 E 67, IV); LEI FEDERAL 6605/98 (ART. 70); PARECER 087/2006-PROMAI/PGDF; DECRETOS DISTRITAIS 37.321/16 E 36.694/2015; RESOLUÇÃO 03/2017 DO COMITÊ DE GOVERNANÇA DO TERRITÓRIO DO DF. ADI 20140020056115 (ACÓRDÃO 912023) DO TJDF. INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1- O sistema criado para a proteção ao meio ambiente, o qual inclui a repressão (enfrentamento) ao parcelamento irregular do solo, comporta a existência

Folha nº 18 Mat: 43182-6
Processo: 428000010/2017
Rubrica: Telma

de vários órgãos especializados, independente das atribuições específicas de cada um deles;

- 2- No que se refere à proteção ambiental do DF, a regra geral é a cooperação/integração entre os diversos órgãos locais responsáveis, não sendo tal competência exclusiva e privativa, mas sim concorrente.
- 3- A PMDF, por meio de seu CPAm, tem a função de preservar a ordem pública (o que inclui a ordem ambiental, urbanística, fundiária, entre outras) e de polícia ostensiva, mediante atribuições de prevenção, repressão e apuração de ilícitos ambientais, sendo, inclusive, integrante do SISNAMA;
- 4- No entanto, a competência para lavratura de auto de infração ambiental por parte da Polícia Militar Ambiental deve estar calcada em lei que assim lhe autorize, o que inexistente até o presente momento.
- 5- Sugestão de edição de lei autorizativa que expressamente autorize o órgão ambiental militar a autuar as infrações ambientais.

SENHORA PROCURADORA-CHEFE DO CONSULTIVO

Folha nº 19 Mat.: 431826
Processo: 428.000010/2007
Rubrica: Teima

I – RELATÓRIO



A Chefia da Casa Militar da Governança do Distrito Federal, por meio do **Ofício 043/CM/GOV-GDF** (fls. 01/07), encaminha consulta a esta Casa Jurídica acerca dos limites de atuação da Polícia Militar do DF-PMDF, nas situações que envolvem o parcelamento irregular do solo, incluindo-se as áreas ambientais.

Referido Ofício, após fazer um amplo relato sobre as competências reservadas à Corporação Militar na preservação da ordem pública, inclusive quanto ao enfrentamento das medidas relativas ao combate à grilagem de terras e à proteção ambiental, indicando, inclusive, a legislação de regência da matéria, notadamente a Resolução 03, de 31 de janeiro de 2017, do Comitê de Governança do Território (fls. 09), suscitou os seguintes questionamentos:

“1 – No intuito de preservar a ordem pública, com a integral retomada da área, qual o sentido dos vocábulos “iminência” ou “fase inicial” descritos no art. 1º da Resolução do Comitê de Governança do Território?”

2 – Pode a Polícia Militar, de forma autônoma, mas não exclusiva e com propósito de cumprir o disposto na parte final do § 1º do art. 178 da Lei 2.105/1998 (Código de Edificação do Distrito Federal), determinar a demolição imediata da edificação quando em área comprovadamente pública, bem como apreender os diversos utensílios e materiais de construção na qualidade de resíduos sólidos, incluindo-se os barracos de lona, objetivando a integral retomada da área, sem a lavratura de auto de intimidação demolitória ou auto de apreensão, por servidor público de carreira voltado para essa finalidade?”

3 – Com fundamento no art. 144 § 5º da Constituição Federal e no art. 177-A, II e V da LODF, bem como na Resolução 03, de 31/01/2017, do Comitê de Governança do Território do Distrito Federal, está a PMDF

Folha nº 20 Mat.: 43182-6
Processo: 428.000.050/2017
Rubrica: Telma



autorizada em atuar de forma autônoma, mas não exclusiva, nas situações que envolver invasão de área privada? Qual o limite dessa atuação?

4 – Com fundamento no art. 144 § 5º da Constituição Federal e no art. 177-A, II e V da LODF, bem como na Resolução 03, de 31/01/2017, do Comitê de Governança do Território do Distrito Federal, está a PMDF autorizada em atuar de forma autônoma, mas não exclusiva, nas situações que envolver invasão de área pertencente à União? Qual o limite dessa atuação?

5 - À luz das legislações vigentes aqui enfocadas e na citada Resolução do Comitê de Governança do Território do GDF, pode a Polícia Militar do Distrito Federal, por intermédio do Batalhão de Polícia Militar Ambiental (BPMA) do Comando de Policiamento Ambiental (CPAm), lavrar auto de infração ambiental, independente da edição de decreto pelo Governador, bastando a edição de uma portaria a ser baixada pelo Comandante-Geral da PMDF, onde serão designados os policiais militares e o procedimento propriamente dito?"

Por sua vez, a Assessoria Jurídico-Legislativa-AJL da Casa Militar emitiu a **Informação 026/2017** (fls. 10/14), concluindo, em apertada síntese, que a PMDF, por meio do CPAm e do BPMA, pode atuar no combate as hipóteses de parcelamento ou ocupação ilegal ou irregular do solo, e na repressão às agressões ao meio ambiente, na iminência ou na fase inicial de ocupação ilegal, entendida essa como ameaça ou possibilidade de dano às áreas ambientais passíveis de ocupação irregular. E que a demolição imediata, de forma autônoma, somente poderia ocorrer em áreas comprovadamente públicas, apenas na fase inicial de ocupação, seja em área pertencente ao DF ou à União. E que, quanto à lavratura de auto de infração, a legislação citada não autorizaria a PMDF a tal proceder, o que somente poderia ocorrer por meio de lei específica autorizativa ou mediante convênio entre a PMDF e os órgãos ambientais com poder de fiscalização no DF.



Vieram os autos para emissão de parecer.

É o Relatório

II - FUNDAMENTAÇÃO

Importante fixar, nesse primeiro momento, que o conceito de *meio ambiente* é largo, o que engloba o *meio ambiente natural* e o *construído*. Das lições de Paulo Affonso Leme Machado¹ extraímos que os bens que integram o meio ambiente planetário, como *água, ar e solo*, devem satisfazer as necessidades comuns de todos os habitantes da Terra. Desta feita, as questões que envolvem o *parcelamento e/ou ocupação irregular do solo*, como a presente consulta, encontram-se intrinsecamente ligadas a esse conceito lato de meio ambiente.

Ainda segundo Paulo Affonso, a expressão *ordem urbanística*, utilizada pelo Estatuto da Cidade, representa um:

"Conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos..."

A propriedade urbana e a cidade têm funções sociais, e estas funções serão cumpridas pela política urbana quando, no que diz respeito ao meio ambiente, se observarem as diretrizes gerais de: 1) garantir-se o direito ao saneamento ambiental; 2) realizar-se o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município de modo a evitar e corrigir as distorções do

¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 14 ed, Malheiros, SP, 2006, pgs 55 e 377/378

Folha nº

22

Mat:

431826

Processo:

428.000.010/2017

Rubrica:

felme



crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; 3) ordenar-se e controlar-se o uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental; 4) adotarem-se padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental do Município; 5) proteger-se, preservar-se e recuperar-se o meio ambiente natural e construído e o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º , I, IV, VI, VIII e XII da Lei 10.257/2001)”

Assim, a proteção ao meio ambiente é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme art. 23, VI, da CF, sendo competência concorrente da União e do Distrito Federal legislar sobre meio ambiente (art. 24, VI).

Essa proteção especial relativamente ao meio ambiente, dirigida a todos os Entes da Federação, é alçada em nível constitucional em vários dispositivos, entre esses: o art. 170, VI (a ordem econômica deverá observar os princípios da defesa do meio ambiente); o art. 186, II (a função social da propriedade rural será cumprida se, dentre outros requisitos, houver a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente) e o art. 225, III (incumbe ao Poder Público definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos).

E no que concerne à especial atenção e cuidado com os recursos ambientais do Distrito Federal, a Lei Orgânica do Distrito Federal-LODF, dedicou todo o Capítulo XI do Título VI (arts. 278/311), definido o meio ambiente ecologicamente equilibrado como *bem de uso comum do povo* e constituindo como *patrimônio público* os recursos hídricos do Distrito Federal.

De acordo com o art. 307 da LODF, o Poder Público tem competência para *instituir órgãos próprios para proteção do meio ambiente e controle de sua utilização racional*. Nesse sentido, o Parágrafo único do referido dispositivo impõe ao Distrito Federal a manutenção de uma Subprocuradoria

PRCON -07-17

Folha nº 23 Mat.: 43182-6
Processo: 428000.010/2017
Rubrica: Telma

6


especializada em tutela ambiental na Procuradoria-Geral do DF e *delegacias policiais especializadas e unidades de policiamento florestal integrantes da PMDF, incumbidas da prevenção, repressão e apuração dos ilícitos ambientais, sem prejuízo das ações dos demais órgãos de fiscalização especializados.*

O que se quer demonstrar, nesse primeiro momento, é que o próprio sistema criado para a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto em nível federal, como em nível distrital, comporta a coexistência de vários órgãos especializados no cuidado e proteção dos recursos naturais existentes no País, independentemente das competências e atribuições específicas outorgados a cada um deles. E nem poderia ser diferente, na medida em que é dever de todos, inclusive do Poder Público, essa proteção.

Desta forma, a premissa maior no caso, é a necessidade de harmonia e cooperação dos diversos órgãos locais que, de alguma forma, detém a atribuição de proteger o meio ambiente e os recursos naturais do Distrito Federal. Assim como o 'sistema' (numa visão macro) de proteção do meio ambiente não é único, exclusivo ou estanque, também não será única, exclusiva e estanque a competência dos órgãos especializados envolvidos no assunto. Assim, o tema – proteção ao meio ambiente - não comporta intelecções no sentido de **excessiva compartimentação e delegação privativa e exclusiva de competências/atribuições nesse sentido.**

Oportunas são as lições de J.J. Gomes Canotilho citada por Alexandre de Moraes²:

"Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (Verfassungstreue, na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e

² MORAIES, Alexandre de. Direito Constitucional. 7ª ed., São Paulo, Atlas, 2000, p. 356.

124 Mat: 43182-6
Processo: 28000010/2017
Rubrica: Telma



renunciar a prática de guerrilha institucional, de abuso de poder, de retaliação gratuita, ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma deontologia política, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado (statesmanship)" Os grifos são nossos.

Portanto, na medida do possível, na análise dos questionamentos suscitados pelo órgão consulente, essas relevantes premissas serão por nós adotadas.

Como a consulta central versada nos presentes autos administrativos tem foco na atuação da Corporação Militar, PMDF, nas situações que envolvem a proteção ao meio ambiente (conceito lato, repita-se, incluída a repressão ao parcelamento irregular do solo urbano e rural no DF), imprescindível se nos parece a remissão a determinados comandos constitucionais, legais e infralegais relativos ao tema.

Em primeiro plano, tem-se nos que a própria Constituição Federal, por meio do art. 144, inciso V, indica a PM como um dos órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, cabendo-lhe o papel de polícia ostensiva e da preservação da ordem pública (§ 5º do art. 144).

Em sendo a PM um dos órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública, a Lei Orgânica do Distrito Federal, como não poderia ser diferente, determinou a inclusão, nesse contexto, da preservação da ordem urbanística, fundiária, ambiental, entre outras.

Além disso, como já mencionado, determinou a LODF que o Poder Público instituísse órgão próprio de controle do uso racional do meio ambiente, por meio de unidade de policiamento florestal, integrada a PMDF, incumbido da prevenção, repressão e apuração de ilícitos ambientais, sem



prejuízo das ações dos demais órgãos de fiscalização especializados.
Confiram-se os dispositivos, *verbis*:

"Art. 117-A. A **Segurança Pública**, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida com base nos seguintes princípios: (Artigo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 94, de 2016.)

II – preservação da ordem pública, assim entendidas as ordens urbanística, fundiária, econômica, tributária, das relações de consumo, ambiental e da saúde pública;

V – preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado.

§ 1º São **objetivos** da política de segurança pública:

I – a prevenção das infrações penais, por meio de procedimentos investigatórios e de policiamento ostensivo;

Art. 307. Compete ao Poder Público instituir **órgãos próprios** para estudar, planejar e **controlar a utilização racional do meio ambiente**, bem como daquelas tecnologias menos agressivas ao meio ambiente, contempladas também as práticas populares e empíricas, utilizadas secularmente.

Parágrafo único. Com a finalidade de **assegurar a prática e o efetivo controle das ações que objetivem a proteção do meio ambiente**, o Distrito Federal deverá manter:

II – delegacias policiais especializadas e unidades de policiamento florestal integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal, incumbidas da prevenção, repressão e apuração dos ilícitos ambientais, sem prejuízo das ações dos demais órgãos de fiscalização especializados."grifos nossos

Vê-se que, no que se refere à PMDF, a Carta Magna se utiliza das expressões "*preservação da ordem pública*" e "*polícia ostensiva*" e a Carta Constitucional do DF (LODF) incumbe à Corporação Militar do DF a "*prevenção*", "*repressão*" e "*apuração*" dos ilícitos ambientais.

Em linguagem coloquial, podemos afirmar que *prevenção* é o ato de se antecipar às consequências de uma ação, com o intuito de prevenir

Folha nº 26 Mat.: 43182-6
Processo: 428000010/2017
Rubrica: Telma



seu resultado; *repressão* é o ato de conter, deter, travar, coibir ou castigar (o termo costuma ser usado para fazer referência às ações levadas a cabo a partir do poder para limitar certas ações políticas ou sociais) e *apuração* é o ato ou efeito de apurar, averiguar.

A grosso modo, portanto, as polícias militares têm o poder e a legitimidade para intervir quando alguma coisa não deveria estar acontecendo, estando sempre presentes, nesses casos, 3 elementos intrínsecos: a presença do Estado, a finalidade de preservação da ordem pública e um conjunto de restrições, valendo-se, inclusive, da coerção, para prevenir e/ou impedir, através de ordens, proibições e apreensões, a prática de atividades prejudiciais à sociedade e ao meio ambiente.

Parece-nos, portanto, que se à polícia militar é atribuída, constitucionalmente, a competência de preservação da ordem pública, é necessário que se lhe coloquem à disposição os meios compatíveis com esse encargo, daí seus poderes de prevenção, repressão e apuração dos ilícitos ambientais (LODF, art. 307, II, já transcrito).

Na seara infraconstitucional, temos a Lei Distrital **41, de 13 de setembro de 1989**, que dispõe sobre a política ambiental do Distrito Federal. Nesse sentido, a fiscalização e o monitoramento das infrações ambientais, sob qualquer de suas formas, vem a estar prevista e legalmente autorizada na mencionada legislação, notadamente por meio dos seguintes dispositivos:

“Art. 4º - O Distrito Federal, observados os princípios e objetivos constantes desta Lei, estabelecerá as diretrizes da política ambiental através dos seguintes mecanismos:

I - controle, fiscalização, vigilância e proteção ambiental

Art. 6º - Ao Distrito Federal, no exercício de suas competências constitucionais e legais relacionadas com o meio ambiente, incumbe mobilizar e coordenar suas ações e recursos humanos, financeiros, materiais, técnicos e científicos, bem como a participação da



população na consecução dos objetivos estabelecidos nesta Lei, devendo:

I - planejar e desenvolver ações de promoção, proteção, conservação, preservação, recuperação, restauração, reparação, vigilância e melhoria da qualidade ambiental;

II - definir e controlar a ocupação e uso dos espaços territoriais de acordo com suas limitações e condicionantes ecológicas e ambientais;

III - elaborar e implementar o plano distrital de proteção ao meio ambiente;

IV - exercer o controle da poluição ambiental;

Art. 9º- O Distrito Federal, através da Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, adotará todas as medidas legais e administrativas necessárias à proteção do meio ambiente e à prevenção da degradação ambiental, de qualquer origem e natureza.

§1º - Para os efeitos do disposto neste artigo, a Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia:

XI - exercerá a vigilância ambiental e o poder de polícia;

XV - implantará e operará sistema de monitoramento ambiental;

§ 2º - As atribuições previstas neste artigo não excluem outras necessárias à proteção ambiental e serão exercidas sem prejuízo das de outros órgãos ou entidades competentes."

Art. 43. Considera-se **infração ambiental** toda ação ou omissão que importe inobservância dos preceitos desta Lei, seu regulamento, decretos, normas técnicas e outras que se destinem à promoção, proteção e recuperação da qualidade e saúde ambiental.

Art. 44. A **autoridade ambiental** que tiver ciência ou notícia de ocorrência de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de se tornar **co-responsável**.

Art. 45. Sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis, as infrações às normas indicadas no art. 44

serão punidas, isolada ou cumulativamente, com as seguintes penalidades:

- I - advertência por escrito;
- II - multa;
- III - apreensão de produto;
- IV - inutilização de produto;
- V - suspensão de venda de produto;
- VI - suspensão de fabricação de produto;
- VII - embargo de obra;
- VIII - interdição, parcial ou total, de estabelecimento ou de atividade;
- IX - cassação do alvará de licenciamento de estabelecimento;
- X - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Distrito Federal;
- XI - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito do Distrito Federal.

Art. 54. São **infrações ambientais**:

X - dar início, de qualquer modo, ou **efetuar parcelamento do solo sem aprovação dos órgãos competentes ou em desacordo com a mesma ou com inobservância das normas ou diretrizes pertinentes**;
Pena: incisos I, II, VII, VIII, X e XI do art. 45 desta Lei;

Art. 55. As infrações à legislação ambiental serão apuradas em processo administrativo próprio, iniciado com a lavratura do auto de infração, observados o rito e prazos estabelecidos nesta Lei.

Art. 56. O auto de infração será lavrado pela autoridade ambiental que houver constatado, devendo conter:

Art. 67. Os agentes públicos a serviço da vigilância ambiental são competentes para:

- I - colher amostras necessárias para análises técnicas e de controle;
- II - proceder a inspeções e visitas de rotina, bem como para apuração de irregularidade e infrações;
- III - verificar a observância das normas e padrões ambientais vigentes;
- IV - lavrar autos de infração e aplicar as penalidades cabíveis;**
- V - praticar todos os atos necessários ao bom



Releva destacar, nesse diapasão, que a Lei 41/89 acima colacionada, em que pese outorgar as atribuições de proteção ao meio ambiente à Secretaria do Meio Ambiente, sabiamente não excluiu outras atribuições necessárias a serem exercidas por outros órgãos e entidades (art. 9º, § 2º). O que vai ao encontro das determinações da própria LODF (art. 307, II).

E, em relação às infrações ambientais (parcelamento irregular do solo, art. 54, X), a Lei 41/89 determinou o dever da “*autoridade ambiental*” de imediata apuração (art. 44), podendo o auto de infração ser lavrado pela “*autoridade competente que houver constatado*” (art. 56), sendo os “*agentes públicos a serviço da vigilância ambiental*” competentes para tanto (art. 56, IV).

Em consonância, a **Lei Federal 6.605/98**, que dispôs sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, estipula que **os agentes públicos dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA detém competência para lavrar autos de infração ambiental, verbis:**

“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.

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

Folha nº 30 Mat. 43182-6
Processo: 428000010/2007
Rubrica: Telma



Nessa toada, o **Parecer 087/2006-PROMAI/PGDF**, de nossa lavra, exarado visando à interpretação da abrangência do **art. 6º da Lei Federal 6.938/81** (com base na competência constitucional da União para o estabelecimento de normas gerais acerca da proteção ao meio ambiente), veio a concluir que a CPMA/PMDF integrava o SISNAMA como órgão seccional, detendo, como tal, competência para lavrar auto de infração ambiental, não sendo, entretanto, tal competência exclusiva, mas sim concorrente com a de outros órgãos de fiscalização. Confira-se a ementa de dito opinativo:

*"EMENTA. POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. COMPANHIA DE POLÍCIA MILITAR AMBIENTAL-CPMA. QUESTIONAMENTO ACERCA DE SUA INCLUSÃO NO SISNAMA, COMO ÓRGÃO SECCIONAL, E RESPECTIVO PODER DE AUTUAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS. LEI FEDERAL 6.938/81. DECRETO DISTRITAL 23.955/03. PARECERES FAVORÁVEIS DA PMDF E DA SEMARH. **A Companhia de Polícia Militar Ambiental-CPMA/PMDF é um dos Órgãos Seccionais integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente-SISNAMA, e como tal tem poder de fiscalização e autuação das infrações ambientais, de acordo com o art. 307, II da LODF, Decreto Distrital 23.955/03 c/c Leis Federais 6.938/81 e 9.605/98.**"*

Interessa transcrever parte do **Parecer 087/2006-PROMAI/PGDF**:

*"...Quanto à competência da Polícia Militar do Distrito Federal para a execução do projeto de monitoramento das infrações ambientais, afigura-se-nos que essa competência encontra, também, adequação dentro do ordenamento jurídico vigente. A uma porque a **Constituição Federal**, em seu art. 144, §§ 5º e 6º incumbiu-a da **atividade de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública**, subordinando-a, no caso do DF, ao Governador do Distrito Federal. A duas porque a própria **LODF**, em seu art. 307, inciso II (anteriormente transcrito) destina **competência às unidades de policiamento florestal da PMDF para a repressão dos ilícitos ambientais**. Nesse ponto, em que pese a cautelar deferida pelo STF na ADIN 1045/94 ter suspenso a eficácia do art. 120 da LODF, entre outros, também tal dispositivo prevê a competência da PMDF para atuar na proteção ambiental. A três porque essa **competência, evidentemente, não é exclusiva da unidade de policiamento florestal da PMDF e sim concorrente com outros órgãos responsáveis à fiscalização ambiental**. Tanto é que a Lei 041/89, em seu art. 9º, § 2º,*

Folha nº 31 Mat. 431826
Processo: 428000010/2017
Rubrica: telma



determina a adoção pelo Distrito Federal, através da SEMARH, de todas as medidas legais e administrativas necessárias à proteção do meio ambiente e à prevenção da degradação ambiental, sendo que as competências da SEMARH para a vigilância ambiental e o seu poder de polícia **não excluem outras necessárias à proteção ambiental e serão exercidas sem prejuízo das de outros órgãos ou entidades competentes.** A quatro porque o **Decreto 23.955/2003**, que transformou na estrutura organizacional da PMDF a Companhia de Polícia Florestal-CPFlo em Companhia de Polícia Militar Ambiental-CPMA, **atribuiu-lhe competência para o policiamento em áreas urbanas e rurais com vistas a prevenir e reprimir agressões ao meio ambiente, em ações isoladas ou conjuntas.** Autorizou, também, referido Decreto a que a PMDF possa firmar convênios e/ou termos de cooperação técnica para as ações de polícia ambiental com os órgãos federais e distritais....

Ora, da leitura conjugada do inciso V do art. 6º da Lei Federal 6.938/81 e demais disposições legais anteriormente transcritas, outra conclusão não se pode chegar, **senão aquela que reconheça a inclusão da CPMA/PMDF como um dos Órgãos Seccionais componentes do SISNAMA.**

Se ao Distrito Federal foram outorgadas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, conforme o art. 32, § 1º, da Constituição Federal; se a própria Lei Federal 6.938/81, art. 6º, caput, declara expressamente que os órgãos do Distrito Federal responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental constituirão o SISNAMA; se esta mesma lei também apontou esses órgãos estaduais responsáveis pela proteção ao meio ambiente como Órgãos Seccionais do SISNAMA; e, finalmente, se a CPMA/PMDF tem essa atribuição, de acordo com a LODF (art. 307, II) e com o Decreto 23.955/03, dúvidas não pode haver quanto à condição da CPMA/PMDF de Órgão Seccional do SISNAMA.

Por via de consequência, **em sendo a CPMA integrante do SISNAMA, tem-se nos inconteste a incidência e aplicação da Lei Federal 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que, por meio de seu art. 70, outorgou competência aos "funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAM designados para as atividades de fiscalização" para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo.**

Ademais, segundo a expressa dicção do Decreto 23.955/03, a CPMA tem como atribuição a prevenção e a repressão às agressões ambientais, o que, necessariamente, implica na atividade de fiscalização, pois não é crível supor que alguém com poderes de prevenção e repressão possa exercê-los sem uma efetiva fiscalização. Além disso, quem tem competência para fiscalizar também a tem para punir (emitir auto de infração), pois quem pode o mais, pode o menos, diz a boa regra de hermenêutica jurídica."

Folha nº 32 Mat: 43182-6
Processo: 428000010/2017
Rubrica: Telma



O Decreto Distrital 37.321/2016, que define os órgãos de apoio e de execução da PMDF, não destoa do entendimento exarado por esta Casa Jurídica no referido Parecer, tanto que expressamente reconheceu a integração do Comando de Policiamento Ambiental-CPAm ao SISNAMA:

Art. 20. A Polícia Militar do Distrito Federal possui os seguintes órgãos de execução que são subordinados ao Departamento Operacional:

II - especializados de nível tático:

c) Comando de Policiamento Ambiental - CPAm; (alterado pelo(a) Decreto 38068 de 20/03/2017)

IV - especializados de nível operacional:

d) subordinados ao Comando de Policiamento Ambiental - CPAm:

1. Batalhão de Polícia Militar Ambiental - BPMA, vindo a ser designado, historicamente, de "Batalhão Coronel Sampaio";

*Art. 22. Aos Batalhões e Regimentos, unidades operacionais da Corporação, competem **executar o policiamento ostensivo fardado e velado, desenvolvendo-se prioritariamente para assegurar a defesa das pessoas e do patrimônio, o cumprimento da lei, a preservação da ordem pública e o exercício dos poderes constitucionais, de acordo com as modalidades de policiamento, conforme natureza, especialidade e área de responsabilidade.** (Artigo alterado pelo(a) Decreto 38068 de 20/03/2017)*

§ 3º O Comando de Policiamento Ambiental executará o policiamento especializado voltado para a proteção do meio ambiente em todo o Distrito Federal, por meio do policiamento florestal, lacustre, de mananciais, rural, urbano e turístico.

§ 4º Por intermédio do Comando de Policiamento Ambiental e dos órgãos de execução de nível operacional a ele subordinados, a Polícia Militar do Distrito Federal atuará como órgão seccional integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA."grifos nossos

Já o Decreto Distrital 36.694/2015 que criou o Comitê de Governança do Território do DF assim dispôs:



“Art. 1º Fica criado o Comitê de Governança do Território do Distrito Federal com a finalidade de assegurar a ordem urbanística, fundiária e ambiental, por meio de ações estratégicas de preservação, prevenção, proteção, operacionalização e controle, para prevenir, coibir, conter e fazer cessar práticas ilícitas afetas ao uso, ocupação ou parcelamento irregular do solo e das áreas de interesse ambiental.

Art. 2º Compõem o Comitê de Governança do Território do Distrito Federal os titulares dos seguintes órgãos e entidades:

- I – Casa Civil do Distrito Federal – CACI/DF;
- II – Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH/DF;
- III – Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social – SSP/DF;
- IV – **Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF**
- V – Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI/DF;
- VI – Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP;
- VII – Agência de Fiscalização – AGEFIS/DF.
- VIII - Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA/DF;
- IX – Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – BRASÍLIA AMBIENTAL e
- X – Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF.
- ¹XI -Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal. (Acréscimo dado pelo Decreto nº 37.787, publicado no DODF d

Art. 5º Os titulares dos órgãos e entidades participantes deste Comitê, devem atuar com celeridade, eficiência e em caráter imediato nas ações prioritárias definidas em reunião, sem prejuízo de suas competências institucionais.

Art. 7º O Comitê de expedir Resolução para organizar sua estrutura, funcionamento, forma e procedimentos operacionais no âmbito de sua competência.” Grifos nossos

E, com fundamento em dito decreto, o **Comitê de Governança** editou a **Resolução 03/2016**, cujos dispositivos que mais de perto tocam à análise da presente consulta são os seguintes:

“Art. 1º Instituir no âmbito do Distrito Federal, medidas de enfrentamento ao parcelamento e/ou ocupação ilegal ou irregular do solo, na sua iminência ou em fase inicial.



Art. 2º O enfrentamento de que trata esta Resolução, ocorrerá mediante a implementação de **ações operacionais integradas** dos órgãos e entidades do Distrito Federal para **impedir o parcelamento e/ou ocupação ilegal ou irregular do solo, na sua iminência ou em fase inicial, com a integral retomada da área.**

§ 2º A **resposta imediata** de que trata o caput deste artigo, será **desencadeada pela PMDF** e SOPS/CM, após avaliação conjunta da situação, a fim de preservar a ordem pública, nos termos do previsto nos incs. II e V do art. 117-A da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 4º Para fins de cumprimento da presente Resolução, deverá ser adotada a seguinte sequência de procedimentos:

- I - identificação e caracterização da área;
- II - dominialidade da área;
- III - verificação da participação de movimentos sociais;
- IV - verificação da existência de intermediação de representantes políticos, religiosos e outros;
- V - acionamento e/ou comunicação imediata dos órgãos e/ou entidades envolvidos, de acordo com o cenário apresentado; e
- VI - instalação de comissão multidisciplinar de negociação, caso necessário.

Art. 5º **Compete, em caráter preliminar, à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), na esfera administrativa, os procedimentos descritos nos incs. I, III e IV do art. 4º, bem como:**

- I - definir o posicionamento geográfico da área, seu tamanho e abrangência;
- II - caracterizar a área com base no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT);
- III - verificar a inserção da área quanto aos espaços territoriais especialmente protegidos;
- IV - verificar a existência de fauna e sua caracterização quantitativa e qualitativa;
- V - verificar indícios de danos ambientais;
- VI - constatar a presença de posteamento, piqueteamento, cercamento, arruamento e materiais de construção;
- VII - verificar a existência de edificações, especificando: quantidade, tipo, tamanho, se ocupadas ou não e tipo de interferência ao meio;
- VIII - constatar a existência de ligações clandestinas de água e energia;
- IX - verificar a existência de movimento social, bem como sua finalidade e interesse;
- X - quantificar o número de famílias e de pessoas, registrando o número de idosos, mulheres, crianças e indicando aquelas que apresentam necessidades especiais;
- XI - verificar a existência de intermediação de representantes políticos, religiosos e outros;
- XII - identificar e estabelecer o primeiro contato com lideranças; e

Folha nº 35 Mat.: 43182-6
Processo: 428000010/2017
Rubrica: Telma



XIII - preservar a incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado.

Art. 7º Compete à Subchefia da Ordem Pública e Social da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal os procedimentos descritos nos incs. V e VI do art. 4º.

§ 2º Excepcionalmente, não sendo possível a prévia comunicação aos órgãos e/ou entidades envolvidos, prevista no parágrafo anterior, a mesma pode ser feita posteriormente com o encaminhamento do relatório da operação.

Art. 8º Os órgãos e entidades do Distrito Federal envolvidos em cada ação operacional encaminharão à SOPS/CM, em até 48h (quarenta e oito horas) úteis após o seu término, relatório contendo documentos e informações relativas à atuação na esfera de suas competências." Grifos nossos

Da leitura conjugada das disposições contidas na Resolução 03/2017, relativamente às medidas de enfrentamento a serem adotadas em casos de parcelamento irregular do solo na sua *iminência ou em fase inicial*, conclui-se que a regra geral é a implementação de ações integradas por parte de todos os órgãos envolvidos para impedir o parcelamento irregular e a regra excepcional é a ação isolada por parte de órgão ou entidade, quando necessária e urgente, que deve ser tomada imediatamente, em situação de iminência ou fase inicial dos ilícitos praticados (parcelamento irregular do solo), de acordo com o art. 7º § 2º.

Extrai-se do texto, também, que caberá à PMDF, como polícia ostensiva que é, a adoção de resposta imediata (art. 2º § 2º) e em caráter preliminar dos procedimentos definidos em dita resolução (art. 5º), entre esses: verificar indícios de danos ambientais; constatar a presença de posteamento, piquetamento, cercamento, arruamento e materiais de construção; constatar a existência de ligações clandestinas de água e energia; verificar a existência de edificações entre outros.

Em face de suas competências constitucionais de preservação da ordem pública, de *prevenção, repressão e apuração* dos ilícitos ambientais,

PRCON -07-17

Folha nº 36 Mat: 43182-6
Processo: 428000010/2017
Rubrica: Telma

19



as quais exigem a adoção de *resposta imediata e preliminar*, como *polícia ostensiva* que é, e, ainda que não seja razoável supor que a PMDF, por intermédio de seu CPAm, não possa lavrar auto de infração ambiental quando da constatação dos ilícitos descritos na própria resolução, como existência de indícios de dano ambiental, posteamentos, edificações irregulares etc, em sua fase inicial ou mesmo na sua iminência, o fato é que a legislação não autoriza, expressamente, a PMDF a lavrar auto de infração ambiental.

Importa destacar que a conclusão externada no Parecer 087/2006-PROMAI/PGDF - quanto à possibilidade de a PMDF ambiental também deter competência para autuar as infrações ambientais - foi baseada em interpretação da legislação citada à época, traduzindo um esforço hexegético na integração da legislação, com base na interpretação lógico-sistêmica e no princípio da razoabilidade.

No entanto, vê-se que a interpretação à época adotada, quanto à lavratura de auto de infração, não foi suficiente a espantar dúvidas surgidas no momento presente, justamente, pela falta de uma legislação que expressamente outorgue tal poder à Polícia Militar Ambiental. **O que nos leva a sugerir a propositura de um projeto de lei específico onde essa autorização seja expressa, suficientemente clara e objetiva**, afastando, de vez, eventuais dúvidas a respeito. O bem maior a ser protegido, no caso, o meio ambiente está a merecer tal regramento legal.

Nesse sentido, a própria Casa Militar, em sua Informação 026/2017/AJL/CM-GDF (fls. 13) assim se posicionou, *verbis*:

"17. Já no que tange a lavratura de auto de infração, a legislação ora citada não autoriza a PMDF, por intermédio do Batalhão de Polícia Militar Ambiental (BPMA) do Comando de Policiamento Ambiental (CPAm), a lavrar auto de infração ambiental, o que somente poderia ocorrer mediante lei específica autorizativa que albergasse tal poder de polícia

administrativa ou mediante convênio entre a PMDF e os órgãos ambientais com poder de fiscalização no Distrito Federal”.

A questão é tão tormentosa que o próprio MPDFT propôs uma **ADI 20140020056115**, contra o art. 2º e 3º da **Lei Distrital 4.150/08** (AGEFIS), sem redução de texto, sob a alegação de que tais normativos afrontavam os artigos 19 e 307 da LODF, daí a necessidade de se excluir interpretação que afastasse a competência concorrente da Polícia Militar do Distrito Federal e de outros órgãos públicos para o exercício do poder de polícia administrativa relacionado às infrações ambientais, pois os dispositivos impugnados conferiam exclusividade a AGEFIS para a fiscalização das atividades urbanas no DF.

De acordo com o inteiro teor do **Acórdão 912023** da referida ADI, a ação encontrava-se lastreada em representação feita pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do DF (Ofício 149/14/ATJ/GCG), visando garantir a ‘efetiva participação da polícia militar na lavratura de autos de infração ambiental e nos processos administrativos ambientais’.

A referida ADI foi julgada **improcedente à unanimidade**. Confira-se a ementa do referido Acórdão:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.150/08. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO. SANÇÕES RELACIONADOS ÀS ATIVIDADES URBANAS. ART. 307 DA LODF. POLICIAMENTO FLORESTAL. DECRETO DISTRITAL Nº 31.793/10. ATIVIDADE INTERPRETATIVA. LIMITES DO TEXTO LEGAL. PODER JUDICIÁRIO. LEGISLADOR POSITIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VÍCIO MATERIAL AFASTADO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1 - O artigo 307 da Lei Orgânica do Distrito Federal trata da atividade policial relacionada à apuração de ilícitos ambientais - do policiamento florestal. Já a Lei Distrital nº 4.150/2008 cuida do poder de polícia administrativo e da competência da Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS para exercê-lo em relação

Folha nº 38 Mat: 431826
Processo: 428000010/2017
Rubrica: Kelma



às atividades urbanas do Distrito Federal, tendo por fundamento os artigos 314 e 315 da LODF, que tratam da política urbana distrital. Assim, fazendo o devido cotejo entre as normas objeto da presente Ação Direta com o parâmetro levantado pela Requerente tem-se que não há que se falar em inconstitucionalidades.

2 - O Decreto Distrital nº 31.793/2010, que dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal, dando efetividade ao disposto no artigo 307 da LODF, criou o Batalhão da Polícia Militar Ambiental, com objetivo de executar policiamento ostensivo, sendo, assim, mais um órgão especializado da Polícia Militar, relacionado ao policiamento ambiental, de mananciais e lacustre no Distrito Federal.

3 - Em virtude do acolhimento do sistema do Estado de Direito, em que os sujeitos estatais estão vinculados às leis editadas pelo próprio Estado, as sanções impostas em decorrência do poder de polícia administrativo, assim como todas as atividades administrativas, devem estar expressamente dispostas em lei. Assim, tanto o poder de polícia administrativo, como a competência para a aplicação das sanções daí decorrentes, só podem ser exercícios se autorizados por lei.

4 - A atividade interpretativa desenvolvida pelo exegeta é balizada pelo texto legal. Os limites do texto dos dispositivos legais objeto da Ação Direta não abrem a possibilidade de se fazer a interpretação de que, para além da AGEFIS, também a Polícia Militar do Distrito Federal e, ainda, outros órgão públicos podem exercer o poder de polícia administrativa relacionado a infrações ambientais.

5 - Não pode o Poder Judiciário atuar como legislador positivo, atribuindo competência ou ampliando a competência para o exercício do poder de polícia e para a aplicação das sanções administrativas decorrentes de tal exercício, aviltando frontalmente, destarte, o princípio da separação dos Poderes.

6 - Em atenção ao princípio da conformidade funcional, ou justeza, o Tribunal de Justiça, em sua função de intérprete da Lei Orgânica do Distrito Federal, deve manter-se no quadro das funções a ele atribuídas, não podendo, a pretexto de exercer interpretação constitucional, violar a separação dos Poderes e estabelecer hipótese de exercício do poder de polícia administrativo e aplicação de sanções decorrentes desse exercício à míngua de disposição legal."

Do voto do Relator, extraímos texto esclarecedor quanto à improcedência da ADI ajuizada pelo MPDFT, no que foi acompanhado por todos os desembargadores do Conselho Especial:

"Constata-se, assim, que a AGEFIS tem por finalidade a fiscalização das atividades urbanas do Distrito Federal, buscando garantir a efetividade dos artigos 314 e 315 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Já o artigo 307 da Lei Orgânica do Distrito Federal reza que o Distrito Federal deverá manter "delegacias policiais especializadas e unidades de policiamento florestal integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal, incumbidas da prevenção, repressão e apuração dos ilícitos ambientais" (grifei).

Ora, da simples leitura do artigo 307 da LODF constata-se claramente que está a tratar da atividade policial relacionada à apuração de ilícitos ambientais.

Já os dispositivos objeto da presente ação direta constantes da Lei 4.150/2008, como afirmado supra, estão a tratar do poder de polícia administrativo e da competência da AGEFIS de exercê-los em relação às atividades urbanas do Distrito Federal.

Releve-se que o artigo 307 da LODF cuida do "policiamento florestal", enquanto que a Lei Distrital n° 4.150/2008 trata da fiscalização das atividades urbanas" do Distrito Federal.

Assim, v.g., compete à AGEFIS aplicar as sanções previstas na Lei Distrital n° 41/89 relacionadas à política ambiental, como controle de poluição, parcelamento do solo, licenças ambientais etc, sempre relacionadas à fiscalização das atividades urbanas do Distrito Federal.

Destarte, fazendo o devido cotejo entre as normas objeto da presente Ação Direta com o parâmetro levantado pela Requerente tem-se que não há que se falar em inconstitucionalidades.

Esta conclusão é ainda mais evidente ao se verificar que o parâmetro constante na LODF - que se refere a policiamento florestal - e o objeto presente na Lei Distrital - a fiscalização das atividades urbanas - tratam de matérias diferentes.

Em verdade, como acima destacado, o fundamento de validade da Lei Distrital n° 4.150/08 encontra-se nos artigos 314 e 315 da LODF, que cuida da política urbana Distrital.

Conclui-se, assim, que se mostram hígidos os dispositivos legais objetos da presente Ação Direta...

Enfim, buscando dar efetividade ao disposto no artigo 307 da LODF, criou-se o Batalhão da Polícia Militar Ambiental, com o objetivo de executar policiamento ostensivo.

Conforme se constata pela transcrição acima, o BPMA é mais um órgão especializado da Polícia Militar, relacionado ao policiamento ambiental, de mananciais e lacustre no Distrito Federal.

Folha nº 40 de 13182-6
Processo: 228000010/2017
Rubrica: Telms



Em momento algum a LODF - e nem mesmo o Decreto Distrital nº 31.793/2010 -, atribui competência à Polícia Militar para lavrar auto de infração em decorrência do poder de polícia administrativo relacionado às atividades urbanas do Distrito Federal.

Ressalta-se que, em virtude do acolhimento do sistema do Estado de Direito, em que os sujeitos estatais estão vinculados às leis editadas pelo próprio Estado, as sanções impostas em decorrência do poder de polícia administrativo, assim como todas as atividades administrativas, devem estar expressamente dispostas em lei ...

Constata-se, por conseguinte, que a aplicação das sanções impostas em decorrência do exercício do poder de polícia, assim como toda e qualquer atividade administrativa, tem de estar especificamente disposta em lei...

Conclui-se, destarte, que o exercício do poder de polícia administrativo, assim como a competência para a aplicação das sanções decorrentes de seu exercício, deve estar expressamente disposto em lei...

Ora, em verdade, o que pretende a Requerente é que o Poder Judiciário atue como legislador positivo, acrescentando outros órgãos públicos como competentes para o exercício do poder de polícia em questão e para a aplicação das sanções administrativas decorrentes de tal exercício, aviltando frontalmente, destarte, o princípio da separação dos Poderes....

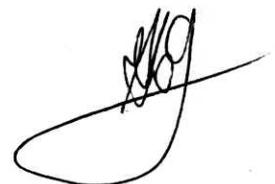
Vê-se, assim, que esta Corte de Justiça deve manter-se no quadro das funções a ela atribuídas, não podendo, a pretexto de exercer interpretação constitucional, violar a separação dos Poderes e estabelecer hipótese de exercício do poder de polícia administrativo e aplicação de sanções decorrentes desse exercício à míngua de disposição legal...

Conquanto se pudesse fazer ilações sobre a conveniência de se estender à Polícia Militar o exercício do poder de polícia administrativo, assim como para aplicar sanções decorrentes de seu exercício relacionadas às sanções ambientais, isto refoge à competência desta Corte de Justiça....

Conclui-se, assim, que não se vislumbra o alegado vício material de constitucionalidade.

O parâmetro de controle alegado (art. 307 da LODF) trata da atividade policial relacionada à apuração de ilícitos ambientais - policiamento florestal -, conquanto o objeto da presente Ação diz respeito a poder de polícia administrativo e à competência da AGEFIS para exercê-lo em relação às atividades urbanas do Distrito Federal, tendo por fundamento os artigos 314 e 315 da LODF, que tratam da polícia urbana distrital.

Resta, assim, clarividente, que em momento algum a LODF - e nem mesmo o Decreto Distrital nº 31.793/2010 -, atribui competência para a



Polícia Militar lavrar auto de infração em decorrência do poder de polícia administrativo relacionado às atividades urbanas do Distrito Federal.

Dessa forma, não pode o Poder Judiciário atuar com legislador positivo, atribuindo competência ou ampliando a competência para o exercício do poder de polícia e para a aplicação das sanções administrativas decorrentes de tal exercício, aviltando frontalmente, destarte, o princípio da separação dos Poderes.

Por conseguinte, verifica-se que o artigo 2º, § 2º, e o artigo 3º, caput e incisos X e XI da Lei Distrital nº 4.150/08, encontram-se em harmonia com as disposições contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Com essas considerações, julgo improcedente o pedido da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade."

Também elucidado é o voto da **Desembargadora Carmelita**

Brasil, Vogal:

"...Do cotejo das normas, verifica-se que a Lei nº. 4.150/2008 trouxe efetividade ao disposto nos arts. 314 e 315 da Lei Orgânica do Distrito Federal sobre as políticas de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, com a finalidade de garantir o bem-estar da coletividade.

Nesse diapasão, a Lei prevê que a fiscalização das atividades urbanas será exercida privativamente pelos servidores integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal (art. 2º, §2º), assim como prevê que a fiscalização da limpeza pública será exercida privativamente pelos servidores integrantes da Carreira de Conservação e Limpeza Pública da Área de Especialização de Fiscalização de Limpeza Pública (art. 2º, §3º).

Confere, ainda, à AGEFIS, o poder de polícia (art. 2º, §5º), a ser exercido exclusivamente pelos servidores integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal, no exercício regular de suas atribuições.

Destarte, da detida análise da norma, se extrai que os normativos impugnados tratam da divisão interna das atribuições da autarquia, sem qualquer ingerência no poder de polícia de outros órgãos ou entidades.

Da mesma forma, o art. 3º da Lei n.º 4.150/2005 disciplina as competências da AGEFIS necessárias para o cumprimento das suas atribuições institucionais, não interferindo na atuação de outras entidades públicas.

Com efeito, as atribuições conferidas à Polícia Militar pelo art. 307, da Lei Orgânica do Distrito Federal, no tocante ao policiamento florestal, não foram maculadas pelos normativos ora impugnados, haja vista que na

Carta Política a matéria tratada diz respeito a ilícitos ambientais, sendo, portanto, diversa do escopo da AGEFIS, que como visto anteriormente, atua na área de fiscalização das atividades urbanas do Distrito Federal.

Há que se ter em mente, também, a diferenciação entre o poder de polícia administrativa e polícia judiciária. No escólio de José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra intitulada Manual de Direito Administrativo⁴, "A Polícia Administrativa é atividade da Administração que se exaure em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa. O mesmo não ocorre com a Polícia Judiciária, que, embora seja atividade administrativa, prepara a atuação da função jurisdicional penal, o que a faz regulada pelo Código de Processo Penal (arts. 4ºss) e executadas por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), ao passo que a Polícia Administrativa é por órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador. Outra diferença reside na circunstância de que a Polícia Administrativa incide basicamente sobre atividades dos indivíduos, enquanto a polícia judiciária preordena-se ao indivíduo em si, ou seja, aquele a quem se atribui o cometimento do ilícito penal."

Não há que se falar, portanto, em violação da competência concorrente da Polícia Militar para o exercício do poder de polícia relacionado às infrações ambientais, haja vista, repito, que o art. 307 da LODF, trata de ilícitos ambientais (poder de polícia judiciária), enquanto que as atribuições AGEFIS, previstas na Lei n.º 4.150/08, lidam com matéria diversa, qual seja, a implementação da política de fiscalização de atividades urbanas do DF, questão ligada ao poder de polícia administrativa.

Destarte, não havendo qualquer outra mácula a impedir a validade dos artigos 2º, § 2º, e 3º, caput, incisos X e XI, da Lei Distrital n.º 4.150, de 05 de junho de 2008, não há razão para serem extirpados do ordenamento jurídico.

Ante o exposto, acompanho o entendimento externado pelo ilustre Relator e JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO da presente Ação Direita de Inconstitucionalidade. É como voto"

Postas todas as questões acima comentadas, passe-se a responder objetivamente os questionamentos suscitados pela Casa Militar:

"1 – No intuito de preservar a ordem pública, com a integral retomada da área, qual o sentido dos vocábulos "iminência "ou "fase inicial" descritos no art. 1º da Resolução do Comitê de Governança do Território?"

Folha nº

43

Mat:

43/826

Processo:

428000010/2017

Rubrica:

Telma



R: Parece-nos que o sentido desses vocábulos empregados pela Resolução 03/2017 é o sentido gramatical das próprias expressões. *Iminência* é a qualidade, condição ou característica do que está iminente: ameaça, aproximação, urgência. *Fase inicial* é o começo, início ou prelúdio, um momento ou ponto que representa um limite ou fronteira, normalmente inicial de algo.

No caso específico de um parcelamento irregular do solo, por exemplo, a própria Resolução indica seus contornos ao referir-se a indícios de infração ambiental; presença de posteamentos, piquetamento, cercamento, arruamento, materiais de construção; existência de edificações (em seu estágio inicial, não consolidadas); existência de ligações clandestinas de água e energia), entre outras situações que podem caracterizar um parcelamento irregular ainda não implantado, não consolidado.

2 – Pode a Polícia Militar, de forma autônoma, mas não exclusiva e com propósito de cumprir o disposto na parte final do § 1º do art. 178 da Lei 2.105/1998 (Código de Edificação do Distrito Federal), determinar a demolição imediata da edificação quando em área comprovadamente pública, bem como apreender os diversos utensílios e materiais de construção na qualidade de resíduos sólidos, incluindo-se os barracos de lona, objetivando a integral retomada da área, sem a lavratura de auto de intimidação demolitória ou auto de apreensão, por servidor público de carreira voltado para essa finalidade?

R: No caso de edificações (já consolidadas, implantadas) não passíveis de regularização, o entendimento desta Casa Jurídica é no sentido da desnecessidade de busca de provimento judicial, ainda que habitadas, em área/imóvel público ou mesmo particular. Além do Parecer 014/2014-PROMAI/PGF, existem: **Pareceres 045/2009-PROMAI/PGDF; 013/2014-PROMAI/PGDF; 050/2010-PROMAI/PGDF** e outros, inclusive, os de nºs.



052/2012-PROMAI/PGDF; 026/2007-PROMAI/PGDF; 060/2008-PROMAI/PGDF e 050/2007-PROMAI/PGDF, todos da lavra desta signatária.

O Parecer 026/2007-PROMAI/PGDF consignou, inclusive, a interpretação desta Casa Jurídica quanto ao parágrafo primeiro do art. 178 da Lei Distrital 2.105/98 (Código de Edificação do DF), especialmente à expressão "na qual cabe ação imediata", concluindo que o poder-dever da Administração Pública de promover a demolição de obra irregular **prescinde de apreciação prévia do Poder Judiciário**, nas hipóteses em que não seja possível o saneamento da irregularidade, **devendo-se, entretanto, notificar o interessado para que, no prazo de 30 (trinta) dias, promova a desocupação voluntária.**

Também fora consignado no referido opinativo, *verbis*:

"É de se considerar, no entanto, que a Administração deve se comportar com extrema cautela na utilização de seu poder de polícia, principalmente no caso da mais rigorosa das sanções administrativas - demolição.

Conforme preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello, "nunca se servindo de meios mais enérgicos que os necessários à obtenção do resultado pretendido pela lei, sob pena de vício jurídico que PROMAI -30/07 II acarretará responsabilidade da Administração, **importando que haja proporcionalidade entre a medida adotada e a finalidade legal a ser atingida**".

Toshio Mukai distingue, no caso, a **demolição de obra licenciada da demolição de obra clandestina**. Segundo o renomado jurista:

"Em se tratando de obra licenciada, a ordem de demolição somente será expedida **após processo regular, com direito de defesa**, no qual se desconstitua a licença (por anulação ou cassação) e, não sendo efetuada a demolição pelo próprio interessado, caberá a demolição compulsória. Tratando-se de **obra clandestina, a demolição é efetivada mediante ordem sumária** da Administração." Grifos nossos

Desta forma, **adoção dessa medida coativa extrema - demolição de edificação irregular - será pautada em três diferentes hipóteses: a) quando a lei expressamente autorizar; b) quando a adoção da medida for urgente para a defesa do interesse público e não comportar as**

delongas naturais do pronunciamento judicial sem sacrifício ou risco para a coletividade; c) **quando inexistir outra via de direito capaz de assegurar a satisfação do interesse público que a Administração está obrigada a defender.**

No caso sub examem, resta evidente a autorização legal para o exercício do poder de polícia da administração para demolir construções ou edificações irregulares, erigidas em total desrespeito ao Código de Edificações do Distrito Federal, consubstanciado na Lei 2.105/98, notadamente por meio de seus artigos 17 dc 163, 177 e 178'....”

O Parecer 052/2012-PROMAI/PGDF já alertava que, mesmo no caso de invasão de área pública, a administração deverá agir com cautela, com base na **razoabilidade e proporcionalidade** da medida adotada em face da situação onde será aplicada.

No caso específico de parcelamento irregular/ilegal do solo, **urbano ou rural, de área particular ou pública**, em sua *iminência* de concretização ou em sua *fase inicial*, onde geralmente impera a clandestinidade e a urgência em reprimir tal infração ambiental, parece-nos que a PMDF, por intermédio do CPMAm, deve responder **imediatamente**, com a demolição e/ou apreensão de cercas, piquetes, etc, tomando-se o cuidado quanto à verificação e comprovação do estágio do parcelamento/ocupação, que deverá ser no máximo inicial (inexistência de edificações/ocupações já consolidadas, concretizadas, com habitação, inclusive).

O órgão deve se basear, sempre, na **razoabilidade, proporcionalidade e urgência da medida implementada**, procurando registrar com documentos/fotos etc a situação específica encontrada, evitando-se assim aplicar medidas repressivas em dose além do necessário. Após a adoção de tais medidas urgentes e preliminares, deve o Órgão encaminhar Relatório do caso específico ao conhecimento e apreciação da Subsecretaria da Ordem Pública e Social da Casa Militar-SEOPS/CM, que vem a ser a



Coordenadora das ações operacionais, consoante o art. 7º, § 2º e art. 8º da Resolução 03/2017.

3 - Com fundamento no art 144 § 5º da Constituição Federal e no art. 177-A, II e V da LODF, bem como na Resolução 03, de 31/01/2017, do Comitê de Governança do Território do Distrito Federal, está a PMDF autorizada em atuar de forma autônoma, mas não exclusiva, nas situações que envolver invasão de área privada? Qual o limite dessa atuação?

R: questão já respondida no item anterior.

4 - Com fundamento no art. 144 § 5º da Constituição Federal e no art. 177-A, II e V da LODF, bem como na Resolução 03, de 31/01/2017, do Comitê de Governança do Território do Distrito Federal, está a PMDF autorizada em atuar de forma autônoma, mas não exclusiva, nas situações que envolver invasão de área pertencente à União? Qual o limite dessa atuação?

R: questão já respondida anteriormente, item 2. O fato de a área ser de dominialidade da União não afasta o dever de preservação da ordem pública e as atribuições constitucionais e legais outorgadas ao órgão de fiscalização ambiental da PMDF. Os limites de atuação, os cuidados no proceder e os desdobramentos das ações devem ser os mesmos.

5 - À luz das legislações vigentes aqui enfocadas e na citada Resolução do Comitê de Governança do Território do GDF, pode a Polícia Militar do Distrito Federal, por intermédio do Batalhão de Polícia



Militar Ambiental (BPMA) do Comando de Policiamento Ambiental (CPAm), lavrar auto de infração ambiental, independente da edição de decreto pelo Governador, bastando a edição de uma portaria a ser baixada pelo Comandante-Geral da PMDF, onde serão designados os policiais militares e o procedimento propriamente dito?"

R: Por tudo o quanto foi dito no presente opinativo, especialmente no entendimento consubstanciado na ADI 20140020056115 (Acórdão 912023) a PMDF, por meio do CPAm, não pode lavrar auto de infração ambiental, em face da inexistência de lei que assim autorize.

Ainda que, em face de suas competências constitucionais de preservação da ordem pública, de *prevenção, repressão e apuração* dos ilícitos ambientais, as quais exigem a adoção de *resposta imediata e preliminar*, como *polícia ostensiva* que é, não seja razoável supor que a PMDF, por intermédio de seu CPAm, não possa lavrar auto de infração ambiental quando da constatação dos ilícitos descritos na própria resolução, não há lei que lhe outorgue expressamente essa competência, daí nossa sugestão de edição de lei que assim lhe autorize.

No entanto, como a regra geral é a implementações de ações integradas e em cooperação entre todos os órgãos envolvidos no enfrentamento ao parcelamento irregular do solo, sendo excepcional a tomadas de ações isoladas, caso o Comitê de Governança do Território do DF entenda conveniente e oportuno deverá implementar proposição legislativa que autorize, de forma explícita, a atuação por parte da Polícia Militar Ambiental das infrações ambientais, as hipóteses e os limites de tal atribuição legal.

Folha nº 48 Mat.: 431826
Processo: 42800001012017
Rubrica: Helme

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que:

- 1- O sistema criado para a proteção ao meio ambiente (o que inclui a repressão ao parcelamento irregular do solo) comporta a existência de vários órgãos especializados, independentemente das atribuições específicas de cada um deles.
- 2- A regra geral é a harmonia e cooperação dos diversos órgãos locais na proteção do meio ambiente no DF, não sendo, portanto, tal competência exclusiva e sim concorrente.
- 3- A PMDF, por meio de seu CPAm, tem a função de preservar a ordem pública (incluindo a ordem urbanística, fundiária, ambiental, entre outras) e de polícia ostensiva, mediante atribuições de prevenção, repressão e apuração dos ilícitos ambientais, sendo, inclusive, integrante do SINSNAMA.
- 4- No entanto, a lavratura de auto de infração ambiental por parte da Polícia Militar Ambiental deve ser autorizada expressamente por lei, inexistente até o presente momento, daí a sugestão de edição de lei nesse sentido.

À consideração superior.

Brasília, 24 de abril de 2017.

RECEBIDO
DIGAB/PGDF
Em: 26/04/2017
Hora: 7 : 00


MARIA LUISA B. PESTANA GUIMARÃES

Procuradora do Distrito Federal



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 428.000.010/2017
INTERESSADO: PMDF DOP CM SOPS
ASSUNTO: Consulta Parecer

MATÉRIA: Urbanística/Ambiental

Folha nº: 50 - Mat. 39.754-7
Processo: 428 000 010 / 2017
Rubrica: [assinatura]

APROVO O PARECER Nº 0354/2017 – PRCON/PGDF, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Maria Luísa B. Pestana Guimarães.

Em 13 / 07 / 2017.


MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo, deve o **CENTRO DE ESTUDOS** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a evolução do entendimento adotado por ocasião da emissão dos Pareceres nº 087/2006-PROMAI/PGDF.

Restituam-se os autos à Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal, para ciência e providências pertinentes.

Em 31 / 07 / 2017.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta do Distrito Federal