

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A LACUNA NA NORMATIZAÇÃO DOS PRAZOS PROCESSUAIS NOS
PROCESSOS SANCIONATÓRIOS AMBIENTAIS CATARINENSES. POSSÍVEIS
SOLUÇÕES.**

RODRIGO JOENCK

Florianópolis (SC),

2018

RODRIGO JOENCK

**SOBRE A LACUNA NA NORMATIZAÇÃO DOS PRAZOS PROCESSUAIS NOS
PROCESSOS SANCIONATÓRIOS AMBIENTAIS CATARINENSES. POSSÍVEIS
SOLUÇÕES.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Pedro de Menezes Niebuhr, Dr.

Florianópolis, (SC)

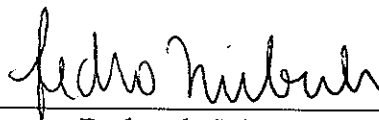
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

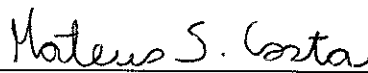
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado A lacuna na normatização dos processos administrativos ambientais a respeito da forma de contagem dos prazos processuais. Possíveis soluções, elaborado pelo(a) acadêmico(a) Rodrigo Joenck, defendido em 03/07/2018 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 8,5 (oitos e meio), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

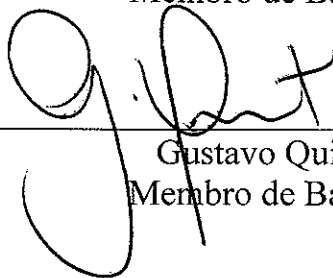
Florianópolis, 03 de julho de 2018



Pedro de Menezes Neibuhr
Professor Orientador



Mateus Stallivieri da Costa
Membro de Banca



Gustavo Quint
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Rodrigo Joenck

RG: 456321-5

CPF: 05939101925

Matrícula: 13202735

Título do TCC: A lacuna na normatização dos processos administrativos ambientais a respeito da forma de contagem dos prazos processuais. Possíveis soluções

Orientador(a): Pedro de Menezes Neibuhr, Dr.

Eu, Rodrigo Joenck, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 03 de julho de 2018.

Assinatura manuscrita de Rodrigo Joenck, sobre uma linha horizontal.
Rodrigo Joenck

AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de tudo, por me proporcionar saúde pra seguir essa jornada.

Ao meu avô que partiu neste mês, pelo exemplo de dignidade e caráter.

Aos meus pais pelo amor que me dedicam, por acreditarem em mim mesmo quando tudo parece tão distante.

Aos meus irmãos, Felipe e Douglas, sempre tão solícitos.

À minha namorada, por toda dedicações e carinho.

Amo muito vocês!

Aos meus amigos, àquele que já me acompanham a muito tempo para os quais não tenho tido muito tempo e aos mais recentes, estes que compartilho essa graduação, tudo teria sido muito mais difícil sem vocês.

Ao meu orientador, Professor Dr. Pedro de Menezes Neibuhr, extremamente atencioso e competente, a quem tenho dado tanto trabalho neste projeto.

À Universidade Federal de Santa Catarina, pelo ensino de excelência, público e gratuito, sem o qual nada disso teria sido possível.

“Tente uma, duas, três vezes e se possível tente a quarta, a quinta e quantas vezes for necessário. Só não desista nas primeiras tentativas, a persistência é amiga da conquista. Se quer chegar onde a maioria não chega, faça o que a maioria não faz. ”
(Bill Gates)

RESUMO

O presente trabalho objetiva, através do método de pesquisa dedutivo, evidenciar a carência normativa administrativa ambiental, sobretudo no que se refere aos prazos processuais e apresentar ao intérprete soluções racionais dedutíveis da concepção de ordenamento jurídico. Inicialmente, cabe destacar, que o arcabouço ambiental, ao definir os prazos processuais fiscalizatórios ambientais, expressou-se de maneira muito geral, deixando a cargo do operador, definir, diante do caso concreto, seus contornos mais específicos. Ou seja, diante deste silêncio normativo, a praxe administrativa tem sido operada com base na razão de cada agente, uns considerarão que os prazos devem ser contados e dias úteis, outros contínuos, uns que se a contagem de prazo se inicia logo que houver a cientificação, outros, que se prorroga para o primeiro dia útil. Diante dessa incongruência que busca, o presente trabalho, socorrer o intérprete, das obscuridades do sistema normativo, evidenciando um sentido racional de interpretação e integração das lacunas flagradas no ordenamento ambiental. Especificamente aos prazos processuais preclusivos, recorre-se às aplicações, supletiva e subsidiária da Lei 9784/99 e Lei 15.105/15. Entretanto, deve-se ater sempre, a interpreta-las de maneira a aproximar os institutos expressos aos princípios que os fundamentam.

Palavras-chave: Devido Processo Legal. Processo fiscalizatório ambiental. Lacunas. Prazos processuais. Interpretação Racional. Integração das normas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
2 PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCALIZATÓRIO AMBIENTAL	10
2.1 Contextualização histórica de devido processo legal.	10
2.2 Processo administrativo	12
2.3 Processo administrativo sancionatório	14
2.4 Aproximação do processo administrativo sancionatório com o processo judicial.	16
2.5 Tutela administrativa do meio ambiente.	18
2.6 Processo fiscalizatório ambiental catarinense.	23
3 AS LACUNAS DO REGRAMENTO AMBIENTAL SOB A PERSPECTIVA DE SISTEMA JURÍDICO	27
3.1 As incompletudes no ordenamento ambiental	27
3.1.1 O exemplo da instrução probatória.	28
3.1.2 O problema específico atinente à contagem dos prazos processuais em sede dos processos fiscalizatórios ambientais.	32
3.2 Interpretação e integração das normas	34
3.2.1 A interpretação e integração do Direito sancionatório deve ser conduzida de modo a realizar seus princípios incidentes.	38
4 O PROBLEMA DA AUSÊNCIA DE REGULAMENTO, NO ÂMBITO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS, SOBRE O MÉTODO DE CONTAGEM DOS PRAZOS PROCESSUAIS, ESPECIALMENTE OS ATINENTES AO EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO.	46
4.1 Classificações dos prazos processuais	46
4.2 Prazos previstos no ordenamento ambiental, lei n. 9.605/98 e decreto federal n. 6.514/08.	47
4.3 Prazos processuais ambientais no ordenamento catarinense.	50
4.4 Necessária aplicação supletiva e subsidiária da lei 9.784/99 e da Lei n. 15.105/15.	54
4.4.1 Aplicação supletiva e subsidiária da Lei n. 9.784/99.	54
4.4.2 Aplicação supletiva e subsidiária da lei 9.784/99 e da Lei n. 15.105/15.	58
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como tema principal tratar da interpretação dos prazos processuais fiscalizatórios ambientais no âmbito catarinense. O tema proposto surgiu com a observação de constantes revisões judiciais das decisões administrativas proferidas em sede dos processos fiscalizatórios ambientais que tramitam na Polícia Militar Ambiental de Santa Catarina.

Atualmente, o sistema de contagem dos prazos processuais que tramitam no referido Órgão se dá com base na interpretação da Lei Estadual n. 14.675/08 e na Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC. No entanto, a generalidade com que a norma estadual tratou o instituto faz com que cada operador intérprete situações pontuais, como início e encerramento dos prazos, de maneiras diferentes, o que por vezes enseja a operacionalidade equivocada do instituto, afastando, em muitos casos, o procedimento do princípio que busca resguardar.

Neste propósito, buscar-se-á na presente pesquisa, apresentar possíveis soluções que amparem o intérprete administrativo diante dos problemas que lhe são apresentados. Aprofundar conhecimento do instituto jurídico, juntamente com os princípios que os orientam e trazer ao intérprete um sentido mais lógico da regra dentro da concepção de ordenamento jurídico.

A delimitação do tema será feita a partir da análise do artigo 52, LIV da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), partindo-se destas premissas constitucionais que serão traçadas as concepções de processo, seja no âmbito administrativo ou jurisdicional. Colários do devido processo legal, os princípios da ampla defesa e do contraditório, têm se mostrado obscuros aos administradores ambientais, que diante de regramentos omissos e confusos, não conseguem expressar claramente as premissas do bom direito.

A pesquisa, no entanto, buscará, objetivamente, resolver o seguinte problema: primeiramente evidenciar as lacunas e generalidade do ordenamento fiscalizatório ambiental culminado na leviandade com que o legislador, tanto nacional, quanto catarinense, abordou a questão dos prazos processuais. Segundamente, apresentar ao leitor as soluções que devem socorrer o intérprete diante dos casos concretos, externando a concepção sistêmica de devido processo legal, ampla defesa e contraditório entre outros. Nas palavras de renomados doutrinadores será demonstrado que advém de imperativos constitucionais, sobretudo, pelo aspecto uníssono de sistema normativo, que o operador da norma integre as leis e regulamentos sem se afastar das balizas norteadoras trazidas pelos princípios.

Objetiva-se, assim, demonstrar que os prazos processuais ambientais fiscalizatórios, devem ser contados de maneira contínua em consequência de sua regulamentação específica e que seu início e fim em dias onde não haja expediente no órgão limita a amplitude da defesa por parte do particular. Diante deste flagrante, uma excelente solução é a integração do sistema com aplicação supletiva e subsidiária da Lei n. 9784/99 e da Lei n. 15.105/15.

A presente pesquisa foi realizada através do método de dedutivo, partindo-se de uma ideia geral do devido processo legal e seus princípios relacionados à ampla defesa, contraditório, publicidade, entre outros, onde se buscou mostrar que o particular, dentro de uma relação contenciosa, para que tenha assegurado suas garantias constitucionais, deve ter ampla disponibilidade de acesso a documentos, peças, laudos além da participação na produção das provas que lhe afetem. Por estas razões que os prazos processuais devem ser interpretados, sempre com atenção a não cercear a atividade probatória do administrado.

O trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro, expressa aspectos relacionados ao processo, partindo de sua origem embrionária de controle de arbitrariedades até se aproximar da conotação substancial que tem averbado guarida no ordenamento pátrio.

Neste seguimento serão apresentadas algumas características gerais comuns aos processos contenciosos em paralelo com a forma com que o legislador positivou os processos sancionatórios ambientais. Ainda aqui, serão apresentados aspectos específicos do processo sancionador, juntamente com a opinião de renomados doutores que demonstrarão as proximidades entre os contenciosos administrativos e jurisdicionais, sobretudo, quando comparados os processos sancionatórios administrativos e penais.

Num segundo momento, serão expostas, de maneira geral, a procedimentalização que a regra federal trouxe à responsabilidade administrativa, seguindo uma ordem cronológica de suas ocorrências, partindo do âmbito nacional até chegar a roupagem que trouxe o legislador catarinense.

Concluindo, ainda no primeiro capítulo, será destacada a relevância da responsabilidade administrativa à questão ambiental e conseqüentemente, o quanto é inconveniente ao bem tutelado, que os atos praticados pelos agentes fiscais ambientais sejam invalidados por vícios de formalidades.

Inicialmente, o segundo capítulo, será dedicado a evidenciar que o texto ambiental é lacunoso. De maneira objetiva serão introduzidas ao conhecimento do leitor algumas ocorrência flagrantes de silêncio normativo, entre elas, questões relacionadas a impedimento e suspensão, interessados, prazos, instrução probatória, entre outras.

Mais específica no que se refere à instrução probatória, a título de exemplificação, serão abordadas as incoerências dispostas pela regra ambiental na intenção de destacar ao leitor os prejuízos que certas lacunas podem trazer à instrução do processo ambiental.

Num segundo momento se apresentará a hermenêutica interpretativa geral a qualquer ordenamento jurídico, consoante os aspectos da percepção racionalista do ordenamento, fomentada pela necessidade de coerência e aproximação entre o instituto tratado e o direito que busca efetivar.

Continuando, ainda inserido na tarefa de “dizer o direito”, serão demonstradas as principais técnicas de integração normativa, sobretudo, na teoria de Norberto Bobbio, ajustada a atual concepção axiológica do sistema brasileiro. Já na parte final, serão delineadas algumas minúcias referentes aos fundamentais princípios relacionados aos prazos processuais e a necessária ponderação destes, ao exercício da hermenêutica.

Finalmente, o terceiro capítulo, na sua parte introdutória, buscou-se apresentar maiores contornos a respeito do conceito de prazos, sobretudo nos ensinamentos de Luiz Rodrigues Wambier, onde se trará uma classificação basilar do instituto, especificando, de maneira sucinta, suas características.

Já numa abordagem mais incisiva, buscou-se esgotar as principais ocorrências de prazos processuais previstas no arcabouço ambiental. Consoante, os prejuízos acarretados pela imprecisão da norma quando equivocadamente interpretada. Melhor dizendo, o prejuízo causado à defesa diante da impossibilidade de acessar as peças do processo enquanto seu prazo preclusivo se esvai.

Contudo, apresentar-se-á, ao operador, uma solução de “autointegração”, que consiste em aplicar, supletiva e subsidiariamente, ao ordenamento ambiental, as previsões complementares da Lei n. 9784/99 e da Lei n. 15.105/15.

Em continuidade, serão acrescentadas algumas referências expressadas nas palavras de juristas e comissões jurídicas, objetivando de toda forma, consolidar a receptação das ideias apresentadas.

Por derradeiro, destaca-se que a aprovação da presente monografia não representa a concordância do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do Curso de Graduação em Direito/UFSC com os conceitos, abstrações e conclusões em que se baseia o estudo ou que nele são apresentados.

2 PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCALIZATÓRIO AMBIENTAL

O exercício de interpretação e integração das regras de um ordenamento jurídico, principalmente no que tange às formalidades inerentes a um sistema positivo, pressupõe do intérprete uma análise propedêutica dos institutos que lhe amparam. Adentrar aos meandros das garantias individuais do cidadão em seu sentido “balizador” do poder do Estado, necessariamente, suplica ao operador do Direito um conhecimento histórico e sociocultural, além das técnicas de integração admitidas no sistema que estão inseridos.

2.1 Contextualização histórica de devido processo legal.

Antes de se aprofundar nas características do processo administrativo brasileiro, suas nuances e ramificações, convém trazer à baila um breve apanhado histórico da evolução do instituto, dando maiores contornos ao contexto social que envolvia o embrião do sistema administrativo contemporâneo.

Encontrar o conceito teleológico do devido processo legal apresentado pelo legislador pátrio, necessariamente remete à máxima do *due process of law* oposta ao absolutismo inglês do século XIII. A origem do referido pragmatismo constitucional remete à Carta Magna de 1215, conhecida por *Jonh Lack land*, João sem terra, imposta pelos barões feudais ao Rei Inglês. (SILVEIRA, 1996, p. 21-22).

Ocorre que a tirania operada pelo sucessor da coroa inglesa após a morte do Rei Ricardo Coração de Leão culminou na insurgência de seus vassalos. Proporcionalmente às arbitrariedades apresentadas pelo monarca foi a reação da elite britânica, não deixando outra opção ao João sem terra, senão assinar a Carta Magna. (SILVEIRA, 1996, p. 21-22).

Em que pese o restrito alcance da positivação evidenciada, há de se concordar que a Carta de 1215 foi o marco inicial de uma nova perspectiva, ou seja, a partir de sua promulgação foi clarividente a necessidade de uma submissão do Estado - quando seus atos intervierem em direitos e liberdades individuais - à formalidades previamente definidas. Neste sentido já consagrava o professor alemão (IHERING, apud MELLO, 2015, p. 122) onde ensinava que “Inimiga jurada do arbítrio a forma é a irmã gêmea da liberdade”.

Inicialmente com uma proposta estritamente formal, o “*due process of law*” elevou-se a categoria de princípio fundamental de Direito com a positivação da constituição dos Estados Americanos, mais precisamente no ano de 1791, com a promulgação da V Emenda Constitucional. A partir desse momento da história, através de uma construção jurisprudencial

garantista de direitos individuais, o conceito de *due process of law* assume status de controle substancial de direito. (PADILHA, 2006, p. 30) ensina que:

De qualquer forma, desde as reivindicações pelo reconhecimento dos direitos do homem enquanto indivíduo, correspondente aos direitos de liberdade, ou de não agir do Estado, até o espaço destinado aos direitos sociais, de exigência de uma ação positiva do Estado, viu-se a contingência de vê-los devidamente proclamados e efetivamente protegidos num ordenamento jurídico inspirado nos princípios do constitucionalismo, que não só o reconheça, mas forneça efetividade à proteção de tais direitos.

A previsão expressa do devido processo legal no ordenamento jurídico brasileiro surgiu com a promulgação da (CRFB) de 1988, conforme se extrai do artigo 52, inciso LIV da (CRFB) onde aduz que “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Sobre a inteligência do referido artigo, o Ministro (PELUSO, apud MARTINS, 2004, p. 370) ensina que, não à toa, o legislador constituinte expressou-se na forma de “três signos distintos”, “devido”, “processo” e “legal” e não apenas processo legal, evidenciando, sobretudo, não apenas sua característica de controle formal, mas também o aspecto substancial do instituto. É o que leciona (DI PIETRO, 1993, p. 33-34):

Trata-se de direito relacionado com o direito de defesa, com o princípio do contraditório, com o devido processo legal. Normalmente, quando se fala em direito de defesa, logo se pensa em processo disciplinar. Mas, na realidade, esse direito de ser ouvido deve ser assegurado em todas as hipóteses em que haja limitações ao exercício dos direitos individuais. A Constituição assegura esse direito em dispositivos diferentes; um deles é o que garante o direito de petição, abrangendo não apenas o direito de requerer, mas também o de recorrer à Administração Pública nas várias instâncias até chegar ao grau máximo da hierarquia administrativa. **A Constituição ainda assegura a todos os litigantes, seja em processo judicial, seja em processo administrativo, o direito de defesa e o princípio do contraditório, com todos os recursos a ele inerentes (artigo 5º., inciso LV). E ainda assegura o devido processo legal nos casos de limitação à propriedade e de perda da liberdade (artigo 5º., LIV).** (sem grifo no original)

Na realidade, não se vislumbra razoabilidade admitir a existência de um sistema democrático fundamentado em princípios positivos de direito que ignora o devido processo legal na busca de solucionar litígios, ainda que na seara administrativa. Há tempo este é o entendimento que tem guarida no ordenamento Pátrio. No entanto, a (CRFB) de 88 ao trazer de maneira expressa a necessária incidência do devido processo legal a todos os tipos de litígios acabou de uma vez por todas com as discussões sobre o assunto.

2.2 Processo administrativo

Toda decisão administrativa, semelhante ao que ocorre em outros ramos do direito, não surge do nada, como em “passe de mágica”. (MELLO, 2015, p. 500). Tão pouco surge da imaginação de um déspota de sangue azul, ela se materializa por meio de um processo. (NIEBUHR, 2017, p. 27)

Na verdade, “procedimento administrativo ou processo administrativo é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem todos a um resultado final e conclusivo”. (MELLO, 2015, p. 626). Similar conceituação apresenta o civilista, (MARTINS, 2014, p. 348):

Processo, pois é uma série ordenada de atos destinada a prolação do ato final, ato conclusivo consiste mesma decisão (concretização do poder estatal) e uma relação jurídica entre o poder público e os direitos dos interessados na decisão, de modo que estes detenham instituída, ao seu favor, uma série de situações que lhe permitam influenciar no processo psicológico de escolha da alternativa própria do ato de decidir.

No entanto, a origem destes parâmetros pré-definidos normativamente remonta ao final do século XIX. Essa nova percepção, assemelhada aos moldes de hoje, decorreu, principalmente, de um exercício “jurisprudencial (França e Império Austro-Húngaro)”. (NIEBUHR, 2017, p. 28).

A sujeição dos agentes públicos à ritos predeterminados contribuiu consideravelmente para a otimização dos serviços prestados pela administração pública, além viabilizar ao particular uma margem de previsibilidade do comportamento e do resultado da atividade desenvolvida pelo Estado. (NIEBUHR, 2017, p. 30)

Sob esta premissa de equilíbrio público e particular que vigoram os fundamentos do processo Administrativo contemporâneo. Neste sentido, ensina (ROCHA, 1997, p.10):

Na organização administrativa democrática o processo administrativo surge como uma forma de superação da atuação autoritária. É por ele, fundamentalmente, que o princípio da legitimidade do poder desempenhado por meio da atividade administrativa ganha densidade e foros de evidência e eficiência social e política. Mais ainda, é por meio do processo administrativo – em suas diferentes concepções, aplicações e demonstrações – que a legitimidade administrativa democrática concretiza e estampa os princípios da responsabilidade e da moralidade administrativa.

Apesar de sua remota origem afastada dos princípios que estruturam o processo administrativo contemporâneo, na inteligência das contribuições apresentadas, sobretudo, no final do século XIX e início do século XX, sejam elas conclusões jurisprudenciais ou normativas, pode-se observar fortemente um viés de **segurança jurídica**, guardando os fundamentos destas manifestações.

Em que pese boa parte da doutrina condenar o formalismo excessivo, e, com grande razão, diga-se de passagem, ainda não foi apresentada uma maneira mais eficiente de se conter os abusos dos que detém o poder. Com este viés de combate ao autoritarismo o legislador constitucional positivou, como já visto, os preceitos de devido processo legal.

Esta nova concepção de Estado – com objetivos ampliados e com grande afetação nas relações dos partilhados – suplica ao poder público, na gerência dos interesses particulares, não só uma pré-definição dos atos, mas também os “meios, condições e formas” para alcançá-los (MELLO, 2015, p. 502). Semelhante interpretação traz (BACELLAR FILHO, 2012, p. 50):

A compreensão do processo como procedimento pressupõe a exigência de institucionalização do método (do caminho a ser percorrido). Este caminho, obrigatoriamente, deve estar regulado porque, enquanto procedimento, implica certa dose de estabilidade: as partes envolvidas não podem improvisar.

(MELLO, 2015, p. 368) a propósito, defenderá que a ideia de processo administrativo é justamente garantir aos particulares que seus direitos, propriedades e liberdades não serão objeto de “amesquinamento” pelos operadores do poder sem que antes tenham acesso aos mecanismos “cautelares” institucionalizados para oporem seus embargos. Consoante apresenta (CINTRA; PELEGRINE e DINAMARCO, 2010, p. 85):

O processo não é apenas instrumento técnico, mas sobretudo ético. E significa, ainda, que é profundamente influenciado por fatores históricos, sociológicos e políticos [...]. É justamente a constituição, como resultante do equilíbrio das forças políticas existentes na sociedade em dado momento histórico, que se constitui no instrumento jurídico de que se deve utilizar-se o processualista para o completo entendimento do fenômeno Processo e seus princípios.

O processo, de modo geral, desenvolveu-se na ideia de equilibrar uma relação litigiosa, inicialmente através de uma procedimentalização voltada para a atividade

jurisdicional por seguinte se estendendo a variados campos do Direito, inclusive o Direito Administrativo.

Acontece que a atividade administrativa, como ramo autônomo de Direito, possui seus princípios norteadores que orientam uma extensa gama de atividades desenvolvidas pela administração pública. Onde cada uma dessas atividades possui características peculiares e muito distintas entre si. Neste sentido, cada espécie de relação se desenvolveu por meio de uma procedimental específica como consequência da preponderação maior de alguns princípios sobre outros, entre estes, que mais se destacam por suas características particulares, estão os processos sancionatórios.

2.3 Processo administrativo sancionatório

Toda atividade administrativa se desenvolve por meio de processos administrativos. No entanto, como a atividade administrativa é muito diversificada, convém classificar os processos de acordo com as atividades desenvolvidas.

(CARVALHO FILHO, 2015, p. 1008) divide os processos administrativos em dois grandes grupos, processos litigiosos e processos não litigiosos, tendo estes, como “grande fundamento [...] o princípio do formalismo das atividades administrativas [...] tratam-se de processos que tem por objetivo apenas uma apuração, sendo, pois, inquisitório.” Ao contrário dos primeiros, estes “contêm realmente um conflito de interesses entre o Estado e o administrado. Esse conflito é o mesmo que constitui objeto do processo judicial”.

(MELLO, 2013, p. 506-508) por sua vez, classifica os processos administrativos, de modo geral, em internos e externos, caracterizando, este último, por sua “capacidade de afetar diretamente o particular”. Nas palavras do renomado doutrinador, os processos administrativos externos ainda se dividem em três subcategorias: “Ampliativos de Direito”, “Restritivos de Direito” e “Concorrenciais”.

Sendo que os processos ampliativos de direito seriam aqueles caracterizados por uma iniciativa do interessado como um pedido de permissão de uso ou concessão de uma licença ambiental. Concorrenciais refere-se aos procedimentos de satisfazer um interesse, prestar um serviço, dispondo de um processo isonômico, que coloquem os interessados em níveis similares de concorrência, como o exemplo dos pregões e licitações públicas.

Por fim os Restritivos de Direitos, que (MELLO, 2013, p. 506-508) ainda divide em duas subcategorias: Os “meramente restritivos”, ou ablativos, como exemplo, as revogações em geral e os “**Sancionatórios**”, que se preordena a aplicação de sanções e compõe o objeto

central desta pesquisa.

A precisão apresentada por Mello permite uma segregação minuciosa dos processos administrativos contenciosos. Compreender os processos administrativos sob a premissa das características inerentes de seu objeto e o nível potencial de afetação à vida dos particulares reflete uma variada ponderação de incidência das garantias e princípios individuais.

Ao fazer isso, denota-se a existência de uma espécie peculiar, os processos administrativos sancionatórios. Na concepção de (OZÓRIO, 2015, p. 407):

Cumprir examinar **aspectos importantes do processo administrativo sancionador** [...]. A preferência pelo termo “processo” não é inútil nem gratuita. Ao contrário, a processualidade das relações punitivas, estejam elas no campo administrativistas, estejam no campo penal, é uma das características marcantes do Estado Democrático de Direito. A submissão à Lei e ao Direito, fórmula incorporada em toda e qualquer Constituição democrática, supõe o devido processo legal. **Sustentamos, como já mencionado, que do devido processo legal decorrem direitos e garantias fundamentais, especialmente aos acusados em geral, não importa se direta ou indiretamente, nem se tais direitos derivam de combinações de dispositivo, de novas leituras, significados e conteúdos**, ou de outras funções normativas das cláusulas em exame. (sem grifo no original)

Não à toa, a doutrina, em sua larga maioria, divide os processos processuais administrativos em restritivos e ampliativos de direito. Logicamente, diante da extensa atuação da administração pública, não seria razoável que o rol de procedimentos formais adotados para se conceder um direito de exploração mineral, por exemplo, seja o mesmo usado para aplicar ao particular uma sanção de demolição de sua residência.

É mister que o princípio do devido processo legal, sobretudo, o contraditório e a ampla defesa, influenciem de maneiras diferentes um processo ambiental licenciatório de um processo ambiental fiscalizatório. Enquanto aquele está apenas negando ao particular um direito, este tem o potencial de deixar o cidadão desabrigado, literalmente.

Concluindo, a especificidade adentrada nesta seção, propõem alarmar para uma necessária exatidão da atividade administrativa que está em pauta. Ao se tratar de processos sancionadores a administração deve fazer uma ponderação muito mais minuciosa dos princípios que norteiam a atividade administrativa. Mais uma vez a título de exemplo, não se verifica plausibilidade, admitir que na instrução de um processo sancionador, o princípio da supremacia do interesse público seja mais, ou até mesmo igualmente, preponderante que o da ampla defesa.

2.4 Aproximação do processo administrativo sancionatório com o processo judicial.

As conceituações que definem, de certa forma, um ramo do direito, são muito influenciadas pela potencialidade de afetação aos direitos e liberdades dos sujeitos envolvidos. Neste sentido, guardadas as devidas proporções, observam-se maiores semelhanças entre o Direito Administrativo sancionador e o direito jurisdicional.

Reflexo desta similaridade encontra-se positivado no artigo 5º, inciso LV da (CRFB) ao prescrever que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Ou seja, a (CRFB) fez questão de positivar que tanto a seara administrativa quanto a judicial, possuem características suficientemente próximas que permitem ao legislador constituinte tratar de suas balizas no mesmo artigo.

Extraí (NIEBUHR, 2017, p.47), da leitura de Gordillho que “Concebido à semelhança do processo judicial” o processo administrativo surge da necessidade dos particulares em efetivarem seus direitos de serem ouvidos, de promoverem um reexame do caso, antes de serem afetados por qualquer decisão.

Esta interpretação, trata-se na verdade, de corolário do princípio do devido processo legal, artigo 5º, inciso, LIV, da (CRFB), quando adverte que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Alguns autores, no entanto, defendem que esta aproximação entre o processo administrativo e o judicial se verifica, sobretudo, entre os processos administrativos sancionatórios e penais.

Tal conclusão se torna mais evidente quando se lembra que constituições anteriores ainda previam a possibilidade de prisão por ordem de autoridades administrativas. Resquício desse paralelo entre juiz penal e autoridade administrativa que vigorou por longos períodos na história, fica evidenciado quando analisam-se os regulamentos disciplinares militares dos Estados, onde, a penalidade de prisão ainda pode ser aplicada pelo agente executivo.

É fato que a administração pública, no momento em que busca efetivar sua prerrogativa sancionadora, necessariamente deve se ajustar às balizas do direito penal, com atenção, sobretudo, aos princípios gerais deste ramo do direito (ALEJANDRO NIETO, 2002, p. 152-157).

Contudo, o reconhecimento desta modalidade de processo administrativo sancionador, levou renomados autores a reconhecerem, inclusive, que existe função jurisdicional além do poder judiciário, permitindo que hoje se fala até em um Direito Processual Administrativo. Corroborando com esta tese argumenta (MELLO, 2015, p. 871):

Não há, pois, cogitar de qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas e infrações e sanções penais, o que aporta é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção.

Pacificar este viés processual para além das fronteiras jurisdicionais culmina em consentir, que assim como no processo jurisdicional, a administração pública, para efetivar os atos inerentes ao seu interesse, sobretudo quando afete com tanta contundência a vidas dos particulares envolvidos, deva levar em conta, não só as normas que fundamentam suas prerrogativas, mas também os meios de produzi-las. (MELLO, 2015, p. 873-873).

2.5 Tutela administrativa do meio ambiente.

A responsabilização administrativa, nada mais é que o resultado deste poder que a coletividade concedeu ao Estado de interferir na liberdade dos particulares, sujeitando ao causador de dano ambiental sanções que podem ter natureza pecuniária, coercitiva, restritiva de direitos entre outras.

Não seria desmedido concluir que Responsabilidade Administrativa Ambiental, fundamenta-se na efetividade dos órgãos ambientais, sejam eles, federais, municipais ou estaduais, na defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, fazendo uso de ferramentas coercitivas, quando necessárias, para garantir este direito constitucional.

Todavia, essa responsabilidade precisa ser operacionalizada através de um processo, ou melhor dizendo, de um “devido processo legal”. É diante dessa necessidade, que, de acordo com as premissas estabelecidas na (CRFB), emerge o **processo fiscalizatório ambiental**.

A responsabilidade administrativa por dano ambiental inicia-se através do Auto de Infração Ambiental (AIA), devidamente preenchido pelos agentes fiscais competentes vinculados aos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A responsabilização ambiental também pode iniciar-se por meio da representação de qualquer cidadão ao Órgão ambiental com competência, por fim, pode iniciar-se de ofício, quando constatado o dano ambiental pela autoridade competente, estes são os preceitos extraídos do artigo 70, parágrafos 1º, 2º e 3º da Lei n. 9605/88:

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 Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

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

De fato, a Lei da Natureza, como ficou conhecida a Lei n. 9.605/98, apresentou relevante contribuição ao ordenamento ambiental brasileiro. Originada em meio a uma realidade normativa ambiental conturbada, ora por ser complacente com as infrações ambientais, ora por ser extremamente rigorosa, a Lei n. 9.605/98 conseguiu efetivar as garantias trazidas pela nova ordem constitucional, consolidou o equilíbrio normativo que carecia ao ordenamento pátrio ao mesmo tempo que positivou a base do processo sancionatório administrativo. (TRENNENPOHL, 2009, p. 39-40).

No entanto, salvo raras exceções, a responsabilidade administrativa ambiental tem recebido pouca contribuição doutrinária. O professor de Direito Ambiental da UFPE, (KRELL, apud TRENNENPOHL, 2009, p. 15), salienta que “em geral, o capítulo da lei da natureza (n. 9.605/98, arts, 70-76) sobre sanções administrativas tem sido pouco valorizado por parte dos comentários jurídicos que costumam destacar os aspectos penais deste diploma legal”. Grande expoente na responsabilidade administrativa por dano ao ambiente, (TRENNENPOHL, 2009, p. 40), afirma que:

Finalmente, em 21 de setembro de 1999, o Decreto n. 3179 especificou as “sanções administrativas aplicáveis a violação das regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”, penalizando, portanto, não somente as ações ou omissões descritas como crimes na Lei 9.605/98 como todas as outras proibidas pela legislação em vigor.

Acontece que a redação do Decreto Federal n. 3179/99 apresentou inúmeras imperfeições e incompletudes - sobretudo na quanto aos procedimentos de apuração das infrações ambientais - exigindo do operador administrativo uma grande manifestação normativa no intuito de viabilizar a operabilidade de alguns institutos. Neste sentido, no incessante exercício de sanar as imperfeições trazidas pelo referido diploma, o Órgão federal deu início a uma constante produção de instruções normativas, muitas vezes invadindo a

competência de lei *strictu sensu*. (TRENNENPOHL, 2009, p. 18). Ressalta ainda (TRENNENPOHL 2009, p. 18) que:

O maior problema na efetiva aplicação das medidas sancionatórias previstas no decreto nº 3179/99 e, conseqüentemente, a sua maior fragilidade, residia na falta de regulamentação da tramitação dos processos administrativos destinados a apurar as infrações contra o ordenamento jurídico ambiental.

Na intenção de suprir esta deficiência regulamentar, formou-se um grupo de trabalho composto por procuradores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes da Bio Diversidade (ICMbio), juntamente com os procuradores da Casa Civil da Presidência da República. Após um vasto período de debates, elaboraram um novo compilado de 158 artigos, consolidando um novo decreto, o Decreto Federal n. 6.514/08, nas palavras de (TRENNENPOHL, 2009, p. 18): “mais completo, mais abrangente e principalmente mais claro para o administrado e para o gestor público”.

Reproduzindo o previsto na Lei n. 9.605/98, o Decreto Federal n. 6.514/08 apresentou em seu artigo 2º o conceito de infração ambiental administrativa, fazendo expressa referência, em seu parágrafo único, que as condutas nele apresentadas não esgotam as hipóteses de infrações ambientais existentes, conforme se verifica:

Art. 2º Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, conforme o disposto na Seção III deste Capítulo.
Parágrafo único. O elenco constante da Seção III deste Capítulo não exclui a previsão de outras infrações previstas na legislação.

O supracitado Decreto positivou ainda, de maneira geral, a forma de incidência da “atuação administrativa” normatizando procedimentos específicos de instauração, defesa, julgamento e recurso. É o que se extrai do artigo 94, parágrafo único, quando adverte que “o objetivo do Capítulo é dar unidade às normas legais esparsas que versam sobre procedimentos administrativos em matéria ambiental,” bem como, nos moldes constitucionais, “disciplinar as regras de funcionamento pelas quais a administração pública federal, de caráter ambiental, deve pautar-se na condução do processo”.

Fato é que, conhecida a infração ambiental, tem a autoridade administrativa, obrigação de instaurar o processo administrativo, que deve ser iniciado com a lavratura do auto de infração ambiental e cientificação do autuado, de modo a garantir-lhe os direitos de ampla

defesa e contraditório. O artigo 96 do Decreto Federal n. 6.514/08 é claro ao prescrever que “Constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dado ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa”. Desde já, convém destacar a indicação expressa no Decreto Federal n. 6.514/08 dos princípios da ampla defesa e contraditório.

Seguindo os preceitos constitucionais do devido processo legal, e, consciente dos infortúnios causados pelas revisões das decisões administrativas operadas pelo poder judiciário, sobretudo, em razão de vícios formais, a comissão elaboradora do Decreto Federal n. 6.514/08 dispensou especial atenção aos direitos e garantias individuais das partes envolvidas no processo, buscando trazer ao administrador uma clara formalização de procedimentos suficientes a efetivar o propósito dos institutos ambientais sem afrontar os direitos constitucionais dos autuados.

Essa nova proposta fica evidente nos preceitos do artigo 95 do referido Decreto ao aduzir que “o processo será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”, complementando, previne ainda, que deverão ser observados os critérios balizadores expressados pelo artigo 2º, parágrafo único da Lei n. 9.784/99.

Adentrando um pouco mais às formas de efetivação das garantias individuais dos administrados, arrazoa o Decreto n. 6.514/08 que o administrado, após intimado da autuação, terá o prazo de vinte dias para apresentar sua impugnação ou defesa. Desta forma, atendendo ao princípio administrativo da formalidade moderada, não necessita de advogado, competindo-lhe atender apenas, alguns requisitos básicos de legitimidade e competência conforme se verifica na literalidade do artigo 113 do Decreto Federal n. 6.514/08 quando salienta que o “autuado poderá, no prazo de vinte dias, contados da data da ciência da autuação, oferecer defesa contra o auto de infração”, que poderá, no teor do artigo 114, ser “protocolizada em qualquer unidade administrativa do órgão ambiental que promoveu a autuação”.

Ainda como requisito de forma prescreve o artigo 115 que tal defesa deverá ser “formulada por escrito” e “conter os fatos e fundamentos jurídicos que contrariem o disposto no auto de infração e termos que o acompanham, bem como a especificação das provas que o autuado pretende produzir a seu favor, devidamente justificadas”. Concluindo o referido artigo, seu parágrafo segundo, adverte pela lógica preclusiva dos prazos ao expressar que só “requerimentos formulados fora do prazo de defesa não serão conhecidos, podendo ser desentranhados dos autos conforme decisão da autoridade ambiental competente”.

Contestado ou não pelo autuado, o processo fiscalizatório segue sua instrução procurando encontrar a verdade material dos fatos apresentados, insta destacar, que, seguindo a regra da responsabilidade administrativa, cabe ao administrado “provar os fatos que tenha alegado”, conforme preconiza o artigo 118 do diploma tratado.

Ademais, ressalta o artigo 119 que “a autoridade julgadora poderá requisitar a produção de provas necessárias à sua convicção, bem como parecer técnico ou contradita do agente autuante, especificando o objeto a ser esclarecido”. Permanecendo controvérsia jurídica a respeito do direito em questão, prescreve o artigo 121 que órgão da Procuradoria-Geral Federal “emitirá parecer fundamentado para a motivação da decisão da autoridade julgadora”.

Neste sentido, encerrada a instrução, nos termos do artigo 121 do Decreto Federal n. 6.514/08, “o autuado terá o direito de manifestar-se em alegações finais, no prazo máximo de dez dias”.

Convencida da materialidade e autoria da infração, a autoridade julgadora proferirá decisão que “deverá ser motivada, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos em que se baseia”, é a literalidade do artigo 125 do Decreto supracitado. Complementando a atividade decisória o parágrafo 1º do citado dispositivo ainda salienta que “a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou decisões, que, neste caso, serão parte integrante do ato decisório”.

Nos termos do artigo 127 do Decreto, “proferida pela autoridade julgadora caberá recurso no prazo de vinte dias”, devendo ser dirigido “à autoridade administrativa julgadora que proferiu a decisão na defesa”, que, conforme expõe o seu parágrafo 1º, “se não a reconsiderar no prazo de cinco dias” deverá encaminhar à autoridade superior.

Quantos aos seus requisitos de conhecimento traz o artigo 131, os mesmo apresentados para a defesa prévia. Conforme a redação do artigo 128, o recurso interposto não terá efeito suspensivo, podendo, na hipótese do parágrafo 1º, por “justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação” ser concedido de ofício ou a pedido, exceto para a penalidade de multa pecuniária que recebe o efeito por conta do artigo 127 do mesmo diploma.

Por conseguinte, conhecido o recurso, a autoridade de segunda instância, consoante o artigo 129 “poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida”.

Por fim, “da decisão proferida em segundo grau, arrazoa o artigo 130 que “cabera recurso ao CONAMA, no prazo de vinte dias” e que assim como seu antecessor não tera efeito suspensivo, exceto no caso de multa.

2.6 Processo fiscalizatório ambiental catarinense.

A (CRFB), como já foi evidenciado, garantiu à todos os integrantes da sociedade, tanto aos atuais, quanto aos que ainda nascerão, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste seguimento, encarregou a todos os entes federados a responsabilidade de assegurar tal garantia, como se observa no texto trazido pelo artigo 23, incisos, VI e VII da (CRFB):

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Ademais, incumbiu aos referenciados entes legislarem concorrentemente sobre o tema, é o que evidencia o artigo 24, incisos, VIII e XI da (CRFB):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

XI - procedimentos em matéria processual;

O Estado de Santa Catarina, por sua vez, no uso de sua competência legislativa ambiental, editou em 13 de abril de 2009, o Código Estadual do Meio Ambiente, Lei Estadual n. 14.675/09. Sob a premissa de traçar as políticas de preservação e uso sustentável dos recursos naturais no Estado, editou um compilado normativo contemplando uma variada gama de assuntos relacionados à preservação ambiental, dentre os quais, traçou as balizas da responsabilidade administrativa por danos causado ao ambiente.

Neste interim, apresentou o **processo fiscalizatório**, termo empregado diversas vezes neste trabalho como sinônimo de processo sancionatório, porém extraído do artigo 15, inciso, XII da Lei n. 14.675/09, que, ao elencar a competência fiscalizatória no Estado, adverte:

Art. 15. A Polícia Militar Ambiental - PMA, além de executar as competências estabelecidas na Constituição do Estado, tem as seguintes atribuições:

XII - articular-se com a Polícia Militar Ambiental no planejamento de ações de fiscalização, no atendimento de denúncias e na elaboração de Portarias internas conjuntas que disciplinam o rito do **processo administrativo fiscalizatório**". (sem grifo no original)

O processo fiscalizatório ambiental catarinense, entretanto, tem sua base apresentada no capítulo II da citada Lei Estadual 14.675/09, onde em seu artigo 52 expressa de maneira geral a responsabilidade solidária pelos danos causados ao meio ambiente. Consoante, aduz o *caput* do artigo 52 da Lei Estadual n. 14.675/09:

Art. 52. Quem, de qualquer forma, concorrer para a prática das infrações administrativas previstas nesta Lei, incide nas penas a estas cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta ilícita de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando devia agir para evitá-la.

Semelhante ao ocorrido no âmbito da administração federal, a Lei Estadual n. 14.675/09 precisou de uma regulamentação mais específica para procedimentalizar a responsabilidade por infrações ambientais no estado. Por consequência, para suprir tal carência, em 17 de outubro de 2013 foi promulgada a Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC/2013.

Em suma, o processo sancionatório em sede do estado catarinense segue preceitos similares aos mapeados pelas normas federais, inovando e aprofundando apenas alguns aspectos pontuais merecedores de destaque.

Quanto às sanções que estão sujeitos os agentes degradadores em Santa Catarina, o artigo 58, incisos, I, II e III da Lei Estadual n. 14.675/09 acrescenta ao texto Nacional a "obrigação de promover a recuperação ambiental", a "suspensão ou cassação da licença ou autorização ambiental" e "participação em programa de educação ambiental, limitada ao montante da multa cominada".

No que se refere à possibilidade de aplicação de medidas cautelares, a Lei n. 14.675/09 abre a possibilidade de imposição da medida antes mesmo da lavratura do Auto de Infração Ambiental, porém, exige, que o ato seja determinado pelo Chefe do Poder Executivo como medida de emergência, para reduzir ou paralisar atividades que possam por em risco vidas humanas ou a economia, conforme extrai-se do artigo 5º da citada Lei.

Notório também, a especial atenção do legislador catarinense dispensou às garantias individuais dos administrados. O compilado estadual, ao avesso do federal trouxe expressamente em seu texto normativo, além do princípio de publicidade, externado no *caput* do artigo 66 (omitido no texto federal) traz no *caput* do seu artigo 85 que “o órgão autuante tem obrigação de prestar informações sobre os processos administrativos infracionais”, admitindo-se a negativa apenas para a “preservação do sigilo industrial”, como evidencia o parágrafo 1º do mesmo dispositivo.

Seguindo com os procedimentos fundamentais à fase instrutória do processo fiscalizatório, o arcabouço catarinense pouco acresce aos apresentados pelo Decreto Federal n. 6.514/08. O artigo 44 da Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC /2013 traz um rol mínimo de peça que deverão compor o processo, conforme se verifica:

Art. 44. O processo administrativo de fiscalização ambiental será formado isolada ou conjuntamente, conforme o caso, de:

- I - Auto de infração ambiental;
- II - Relatório de fiscalização;
- III - Defesa prévia;
- IV - Manifestação sobre defesa prévia ou contradita;
- V - Alegações Finais,
- VI - Despacho de decisão;

Confirmada a materialidade e autoria da infração, consoante às produções de provas similares ao apresentado no âmbito federal a autoridade de 1ª instância proferirá decisão de mérito da qual caberá recurso no prazo preclusivo de 20 dias à 2ª instância.

Repetindo novamente os termos expostos no Decreto Federal, os recursos estaduais, possuem, em regra, efeitos devolutivos, com exceção das penalidades de multa que só serão devidas após o trânsito em julgado. Esta é a inteligência do artigo 81, parágrafo único da Lei Estadual n. 14.675/09, combinado com o artigo 93, parágrafos, 1º e 2º da Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC/2013:

Art. 81. As penalidades de embargo, suspensão ou interdição e apreensão de materiais não possuem efeitos suspensivos quando da apresentação de recurso administrativo à JARIA ou ao CONSEMA, tendo efeito meramente devolutivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução das sanções administrativas aplicadas, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Art. 93. Da decisão proferida pela autoridade ambiental fiscalizadora caberá recurso no prazo de 20 (vinte) dias ao órgão superior recursal.

[...]

§ 2º - A autoridade ambiental fiscalizadora realizará exame de admissibilidade do recurso, bem como, os efeitos das penalidades em conformidade do art. 81 da Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009.

§ 3º O pagamento de penalidade de multa somente será devido após esgotado o trânsito do recurso administrativo.

Por fim, ainda sobre a questão recursal, cumpre destacar a ausência de previsão de recurso da autoridade que proferiu a decisão em primeira instância. Ou seja, no âmbito da responsabilidade federal, tanto a autoridade que julgou a defesa prévia quanto o administrado podem recorrer da decisão proferida pela autoridade de 2º grau, assemelhando-se ao que ocorre nos processos penais onde tanto o réu quanto o ministério público pode recorrer da decisão do magistrado.

Concluindo, ambos os diplomas, federais e estaduais, ao mesmo tempo que contribuem para a efetividade da preservação ambiental, apresentam imprecisões e generalidade que devem ser solucionadas pelo operador da norma, por meio de uma correta atividade hermenêutica de interpretação e integração.

3 AS LACUNAS DO REGRAMENTO AMBIENTAL SOB A PERSPECTIVA DE SISTEMA JURÍDICO

Como se verá adiante, a regra do processo administrativo, de maneira geral, trouxe várias imprecisões além de prescrições normativas onde “o legislador falou menos do que gostaria”. Nesta realidade, a interpretação da normatização dos processos administrativos fiscalizatórios deve atender a uma premissa básica, ou seja, a maior aproximação possível dos princípios que orientam o processo administrativo sancionatório. É indispensável que o operador tenha em mente que diante de uma insatisfatória normatização, a concepção de sistema jurídico exige-lhe técnicas adequadas de interpretação e integração, para que as regras materializem seus princípios incidentes.

3.1 As incompletudes no ordenamento ambiental

Encontrar a excelência numa expressão normativa é tarefa quase impossível, ainda mais quando se trata de uma seara, até certo ponto recente, que é o caso da Responsabilidade Administrativa Ambiental. Algumas questões só se apresentam no campo da aplicação independente do esforço intelectual exercido pelo legislador.

Apesar da reconhecida contribuição que o Decreto Federal n. 6.514 de 2008 apresentou à Responsabilidade Administrativa Ambiental, especialmente na instrução do processo fiscalizatório, alguns institutos de direito processual ainda permanecem carentes de normatização. Estas carências, ora denominadas lacunas, ficam evidentes quando se busca no arcabouço ambiental encontrar soluções procedimentais que envolvam diversos aspectos da dinâmica processual.

Logicamente, não seria possível, nas breves linhas deste trabalho, esgotar as hipóteses omitidas pelo legislador ambiental, tampouco precisar as minúcias inerentes aos institutos exemplificados. No entanto, buscar-se-á, evidenciar um exemplo de incompletude normativa verificada no arcabouço ambiental.

3.1.1 O exemplo da instrução probatória.

A responsabilidade por condutas degradadoras do meio ambiente é regulada basicamente pelos preceitos da Lei n. 9605/98 e pelo Decreto Federal n. 6.514/08, no Estado de Santa Catarina este compilado recebe o auxílio da Lei n. 14.675/09, no entanto, tal

arcabouço, de maneira geral, não mostrou-se suficiente para resolver uma vasta extensão de procedimentos, ficando a encargo do intérprete materializar o direito de acordo com o caso concreto. Esta afirmação ficará evidente mais adiante.

Inicialmente, não é demais registrar, que é de interesse público que a autoridade administrativa esteja munida do maior número de informações possíveis para subsidiar seu convencimento sobre a decisão mais adequada e que melhor atenda aos interesses do bem tutelado. Quanto à instrução dos processos administrativos ambientais, ensina Niebuhr (2017, p. 261):

A instrução probatória contribuiu ao real objetivo do processo fiscalizatório, que tal qual o Direito Ambiental como um todo, deve ser voltado a evitar a prática de dano ambiental ou, diante de sua confirmação, para mapear a conduta e seus efeitos.

Especificamente sobre a instrução probatória nos processos **fiscalizatórios ambientais**, recorre-se novamente aos ensinamentos do professor (NIEBUHR, 2017, p. 257):

A instrução probatória, ao mesmo tempo em que se presta para confirmar – técnica, científica e comprovadamente – a notícia da prática de uma ação que pode ser caracterizada como ilícito administrativo-ambiental, também serve para que o fiscalizado esclareça – técnica, científica e comprovadamente – que as acusações que lhe foram atribuídas (seja quanto à autoria, materialidade extensão e intensidade de eventual dano, dentre outras nuances) não são procedentes. Ou, mesmo procedentes, a instrução probatória adequada permite que o fiscalizado invoque o respeito a garantias e exerça direitos essenciais, muitos de índole constitucional aos quais a tarefa de proteção ambiental também deve respeito.

Concernente à prova, pouco apresenta o regramento administrativo ambiental em geral. Sem maiores aprofundamentos, o Decreto Federal n. 6.514/08, com uma abordagem genérica aduz em seu artigo 115 que “a defesa será formulada por escrito e deverá **conter os fatos e fundamentos jurídicos** que contrariem o disposto no auto de infração e termos que o acompanham, bem como a **especificação das provas que o autuado pretende produzir** a seu favor, devidamente justificadas.” (sem grifo no original).

Quanto ao ônus probatório, segue a regra administrativa, advertindo em seu artigo 118 que “**ao autuado caberá a prova dos fatos** que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído à autoridade julgadora para instrução do processo”. (sem grifo no original). Continuando, ainda no que se refere à instrução processual, apresenta em seu artigo 119 que “a autoridade julgadora **poderá** requisitar a produção de provas necessárias à

sua convicção, bem como parecer técnico ou contradita do agente atuante, especificando o objeto a ser esclarecido”.

A inteligência do referido artigo, a priori, traz a ideia de discricionariedade quanto à possibilidade de a autoridade requisitar as provas necessárias à sua convicção, ou parecer técnico capaz de dirimir algo obscuro ou controvertido. Porém, tal conclusão mostra-se conflitante com o princípio da verdade material que orienta a atividade pública. Neste sentido, o termo **poderá** expressado no Decreto deveria ser lido como **deverá**, uma vez que a busca da verdade dos fatos não está adstrita à razões de conveniência e oportunidade.

Por derradeiro, aduz em artigo 120 que “as provas propostas pelo atuado, quando impertinentes, desnecessárias ou protelatórias, poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada da autoridade julgadora competente”. O artigo expressa um assunto muito polêmico na seara administrativa, frequente são os flagrantes de cerceamento de defesa operados por administradores que sem uma fundamentação clara refutam as provas propostas pelo particular.

É importante esclarecer, que assim como no âmbito jurisdicional, as provas administrativas são todas aquelas admitidas em direito, valendo-se, inclusive, da mesma hierarquia operada naquele ramo do Direito. Esta é a inteligência que extraímos do artigo 5º inciso LVI da (CRFB), “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”.

Quanto à instrução probatória pouco acrescenta à Lei n. 14.675/09, seus breves dispositivos, de maneira geral, nada acrescentam àquelas expressões trazidas pelo Decreto Federal n. 6.514/98.

Destarte prescreve a Lei Estadual em seu artigo 74, parágrafo 2º, que “na fase da defesa prévia o atuado deve fazer as alegações de fato e de direito, demonstrar as provas que possuir, arrolar testemunhas e indicar outros meios de prova.” O texto da Lei faz menção à defesa prévia, porém a interpretação deve se estender, de igual maneira ao recurso administrativo, o qual a lei silencia.

O mesmo artigo ainda prescreve em seu parágrafo 3º que “a defesa prévia intempestiva não deve ser apreciada, ficando facultado o direito de posterior juntada de provas pelo atuado.” O parágrafo 3º, nada mais apresenta que um reflexo do princípio da verdade material, ou seja, ainda que precluso o direito do particular em se manifestar no tempo destinado à defesa prévia, restara à administração receber as informações contributivas às melhor tomada de decisão.

A Lei n. 14.675/09 ainda será imperativa quanto às ações do agente fiscal atuante, determinado, em seu artigo 75, parágrafo 3º que “sempre que oportuno, deve ser indicada na

análise de defesa prévia a necessidade de laudo técnico, de parecer jurídico ou de produção de outras provas, sendo que nestes casos o processo será remetido ao superior hierárquico para decisão interlocutória”.

A Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC/2013, por sua vez, traz pouca novidade no tocante à instrução probatória, consoante à Lei n. 14.675/08, resumiu-se a reproduzir os preceitos expressados pelo Decreto Federal n. 6.524/08.

Como se vê, trouxe expresso em seu artigo 42, parágrafo único, que ”nos processos administrativos ambientais serão observados, entre outros, os critérios de garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio”. Evidente, entretanto, que a Portaria apenas reproduz os critérios expressos na no artigo 2º, inciso X da Lei n. 9784/99, que, aliás, também aparece no Decreto Federal.

Mais adiante, no artigo 44, ao determinar as peça que comporão o processo fiscalizatório ambiental, a Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC/2013 aduz em seu parágrafo 7º que “a autoridade ambiental julgadora poderá requisitar a produção de provas necessárias à sua convicção, bem como parecer técnico ou contradita do agente autuante, especificando o objeto a ser esclarecido”. Em seguida, prescreve em seu artigo 61 da Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC/2013 que:

Art. 61. A defesa será formulada por escrito e deverá conter os fatos e fundamentos jurídicos que contrariem o disposto no auto de infração e termos que o acompanham, bem como a especificação das provas e alegações de fato e de direito, arrolar testemunhas e indicar outros meios de prova que o autuado pretende produzir a seu favor, devidamente justificadas.

Outra vez, parafraseando o Decreto Federal, alerta, a Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC/2013, em seu artigo 64, parágrafo 2º, que “as provas propostas pelo autuado, quando impertinentes, desnecessárias ou protelatórias poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada da autoridade ambiental fiscalizadora”.

Por fim, orienta a Portaria em seu artigo 73, parágrafo único, que “as autoridades ambientais fiscalizadoras poderão requisitar a produção de provas necessárias à sua convicção, bem como parecer técnico ou jurídico ou nova manifestação do Agente Fiscal, especificando o objeto a ser esclarecido”.

Percebe-se que os breves artigos citados esgotam a normatização da questão probatória na seara administrativa. Destarte, algumas questões fundamentais a operacionalidade do instituto continuam sem resposta. Ou seja, Quais os critérios de validade

das provas emprestadas? Como conduzir a produção antecipada de provas? Como a confissão afeta aos litisconsortes? Qual a validade do testemunho do menor de 18 anos? E do cônjuge? Qual a hierarquia das provas apresentadas? Que mecanismos são suficientes a sanear a arguição de prova falsa?

Quanto aos questionamentos *supra*, pouco soma o regramento catarinense. **Vale lembrar que a questão probatória foi utilizada apenas no intuito de exemplificar um extenso rol de incompletudes normativo/administrativo, sobretudo, administrativo ambiental.** Resta clarividente que o citado arcabouço não esgota as matérias formais inerentes aos processos administrativo contenciosos, deixando a cargo do operador a tarefa de integrar e interpretar o regramento específico com atenção às regras e princípios que subsidiam e complementam o sistema.

3.1.2 O problema específico atinente à contagem dos prazos processuais em sede dos processos fiscalizatórios ambientais.

Um dos principais problemas enfrentados na seara administrativa está em perfectibilizar à efetividade de seus atos, inúmeras vezes o agente público na execução de uma atividade de extrema relevância aos interesses da coletividade vê suas decisões frustradas no campo da execução por vícios de formalidades. Esta realidade de intervenção do judiciário nas decisões administrativas, na maioria das vezes, ocorre por falta de técnica interpretativa dos institutos de direito, por parte dos agentes administrativos.

A lei ambiental apresentou os prazos preclusivos sem muito aprofundamento, como já evidenciado neste trabalho, a expressão normativa ambiental, de maneira geral, apenas aduz que o “prazo será de 20 dias a contar da data da ciência”. No entanto, volta-se a lembrar, algumas questões de suma relevância ao “devido processo legal” ficaram à mercê da interpretação do administrador.

Neste sentido, o procedimento operado na via administrativa ganhou os contornos que o agente executivo achou mais adequado. Desta forma, o que se observou foi uma sopa de decisões divergente tratando de formalidades idênticas. Ou seja, a autoridade **A** considerou a defesa intempestiva, pois o prazo de vinte dias se encerrou no domingo e o interessado protocolou sua defesa prévia na segunda. Em contrapartida, a autoridade **B**, em caso similar, considerou tempestiva a defesa, uma vez que, vencido o prazo em dia não útil, prorrogou-se vencimento para o primeiro dia útil subsequente.

O legislador ambiental não deixou claro que os prazos processuais devam ser computados considerando seu início e fim apenas em dias em que seja possível ao interessado, tanto, tomar ciência de qualquer documento que possa interessar sua peça probatória, quanto apresentar a devida peça no órgão competente. Apesar da falta de uma positivação expressa, não parece razoável conceber que o Estado condene um cidadão sem que lhe tenha disponibilizado as peças dos processos no qual é parte interessada.

Um exemplo prático, entretanto, traz maior esclarecimento sobre o assunto: Imagine que a administração notifique o particular de decisão administrativa por infração ambiental em seu desfavor no dia 4 de fevereiro (quinta-feira), a regra ambiental, de maneira geral prescreve que o autuado possui **vinte dias** para oferecer recurso, contados da data da ciência da decisão.

Acontece que dia 04 de fevereiro (quinta-feira) é aniversário da cidade onde se encontra o órgão responsável pela autuação, em razão disso, feriado municipal, ademais, diante da proximidade do feriado de carnaval o executivo decretou ponto facultativo na sexta-feira subsequente. Considerando que sábado, domingo, segunda-feira e terça-feira não houve expediente em razão do Carnaval, o administrado, no exemplo dado, só poderá requerer vista dos autos que integram o processo que lhe interessa, por sinal, indispensáveis à sua defesa, na quarta-feira, dia 11 de fevereiro.

Percebe-se que se o agente administrativo considerar que o prazo para a propositura da defesa inicia-se no dia 04 de fevereiro, **dia em que tomou ciência da decisão**, seu prazo de defesa já terá um cerceamento inicial de 10 dias. Porém, o prejuízo do particular ainda poderá ser maior, uma vez que no caso simulado, o prazo para a propositura do recurso preclui no dia 23 de fevereiro, dia da “resistência à corrupção”, ou seja, se o intérprete novamente compreender a regra em seu sentido literal, o recurso administrativo, deve ser apresentado até o dia 22, pois seu protocolo no dia útil subsequente ao feriado será considerado intempestivo.

O exemplo apresentado trouxe contornos exagerados propositalmente para demonstrar o prejuízo que uma má interpretação das normas pode acarretar ao princípio constitucional do devido processo legal e conseqüentemente a segurança jurídica.

Afora o problema da interpretação dos dias de início e encerramento dos prazos preclusivos, em 2015, com a entrada em vigor da Lei n. 13.105/15, o processo administrativo ambiental ganhou nova celeuma. Com a alteração da regra dos prazos processuais de dias contínuos para dias úteis, alguns operadores administrativos, passaram a considerar os prazos também em dias úteis, ou seja, os “vinte dias” expressos no arcabouço ambiental passaram a ser contados desconsiderando os finais de semana, feriados e dias em que não haja expediente.

As incoerências exemplificadas chamam a atenção a um problema recorrente na gestão administrativa do meio ambiente. Importante destacar que esta postura desarrazoada da administração apresenta dois principais reflexos, impunidade dos infratores de maior condição financeira, que recorrendo às vias judiciais acabam invalidando a sanção administrativa e prejuízos ao meio ambiente que não consegue receber a proteção do atos preventivos e cautelares praticados pelos agentes especializados.

3.2 Interpretação e integração das normas

A hermenêutica jurídica, seja ela em sede jurisdicional ou administrativa, há muito tem se apresentado como o calcanhar de Aquiles dos processos sancionatórios. Em outras palavras, apresentar, diante do caso concreto, uma decisão justa, que atenda não apenas a literalidade do regramento, mas que apresente ao mundo dos fatos um resultado lógico e racional consoante àqueles apanhados fundamentais que balizam o Direito positivo, tem se mostrado tarefa hercúlea aos juristas.

A praxe robotizada dos agentes públicos, juntamente com a característica realidade do intérprete, muitas vezes sem formação jurídica, contribui para um afastamento entre o procedimento aplicado pela administração e o fundamento do princípio que se busca materializar por meio daquele instituto específico.

Segundo os ensinamentos de (WAMBIER, 2000, p. 96), no exercício de interpretação das normas, a seara tratada não influencia o método aplicado, sendo necessário para a compreensão das leis em geral, valer-se, o intérprete das premissas clássicas de interpretação do direito.

Neste sentido, o autor divide a interpretação em quatro métodos distintos: “método gramatical ou filosófico”, que consiste na inteligência do texto conforme sua redação, extraíndo-se daí a literatura de das funções sintáticas dos termos e proposições.

O segundo método apresentado é o “histórico e sociológico” serve para socorrer ao intérprete no sentido de que observe como a evolução da sociedade tratou daquele problema, como evoluiu a norma em dada momento.

O terceiro, conhecido por “método teleológico ou finalístico” é o “que leva em consideração o fim em que a norma se destina”, de acordo com sua concepção, o processo deve efetivar o sentido de justiça.

Por fim, o quarto método, considerado, “método sistemático,” acrescenta às considerações do intérprete o contexto que o texto pertence. Concebe a norma como uma

parte do sistema que se relacionam entre si e se submetem aos princípios gerais do direito.

Como resultado deste exercício interpretativo, ressalta (WAMBIER, 2000, p. 96) que pode ser “declarativo se o sentido encontrado coincide precisamente com o das palavras empregadas no texto. Extensivo, se o intérprete concluiu que o texto ficou aquém da hipótese a ser disciplinada, isto é, o legislador *minus acripsit quam voluit* (escreveu menos que quis)”, ou ainda “restritivo, se a conclusão é a de que a disposição deve ter alcance limitado por constituir exceção a alguma regra, por outorgar favor ou instituir preferência ou privilégio a alguém”.

Tolhe-se dos ensinamentos do citado Doutrinador que inúmeras vezes o intérprete terá que fazer uma ponderação combinada dos métodos de interpretação para encontrar uma solução justa ao problema apresentado. (WAMBIER, 2000, p. 96)

Alguns autores, entretanto são mais incisivos em suas concepções de interpretação da norma. Especificamente sobre a norma administrativa, o professor Português (CAETANO, 1980, p. 112-114) ensina que:

Não basta saber que há a lei administrativa e quais são: o mais importante para o jurista é conhecer o modo como se apreende o conteúdo dessas leis em termos de utilizar para a construção da teoria ou para aplicações práticas [...] As leis mudam a cada passo: o bom jurista não é o que sabe quais as leis em vigor, mas o capaz de compreender e aplicar qualquer lei. Daí a importância do estudo da teoria da interpretação das leis. [...] não se deve ficar pela interpretação literal e há-de partir-se do conhecimento da razão de ser da norma e da intenção que a ditou, antes de, ao ajusta-la ao caso concreto, a integrar na unidade do sistema jurídico tendo em conta as condições específicas do tempo em que é aplicada, não representa a adopção de um subjectivismo legislativo ultrapassado, mas apenas a procura de uma solução equilibrada entre o legalismo e o actualismo e entre o objectivismo e o subjectivismo.

No mesmo sentido argumenta (CINTRA; PELLEGRINI e DINAMARCO, 2010, p. 107):

Interpretar a lei consiste em determinar o seu significado e fixar seu alcance. Compreendendo diversos momentos e aspectos que a tarefa interpretativa apresenta, contudo, um tal carácter unitário, que não atinge o seu objetivo senão na sua incerteza e complexidade [...] Os dispositivos legais não têm existência isolada, mas inserem-se organicamente em um sistema, que é o ordenamento jurídico, em recíproca dependência com as demais regras de direito que o integram.

A unicidade do sistema normativo suplica ao aplicador do direito o conhecimento das técnicas de integração das normas. Especial contribuição a esse desgastante exercício encontra-se na literatura de BOBBIO. Em sua Teoria do Ordenamento Jurídico (BOBBIO, 2010), apresenta, entre outros, o Sistema jurídico na concepção de (LEIBNIZ, apud, BOBBIO, 2010 p. 237), onde define que o ordenamento jurídico como um sistema lógico, deduzível de regras fundamentais:

A partir de qualquer definição se podem extrair consequências seguras, empregando as incontestáveis regras da lógica. É exatamente isso que se faz quando se constroem as ciências necessárias e demonstrativas, que não dependem dos fatos, mas unicamente da razão, tais como a lógica, a metafísica, a aritmética, a geometria, a ciência do movimento, e também a *ciência do direito*, que não são absolutamente fundadas na experiência e nos fatos, mas servem para justificar os fatos e para regula-los antecipadamente: o que valeria o direito, ainda que no mundo não existisse nem sequer uma lei.

Em sua teoria do ordenamento jurídico, o autor ainda enfatiza o reflexo desta nova concepção de ordenamento jurídico. Adverte o Filósofo que (BOBBIO, 1995, p. 115):

Uma expressão macroscópica desse desejo de completude foram as grandes codificações que foi pronunciado o veredicto de que o juiz deve julgar permanecendo sempre dentro do sistema já dado. A Miragem da codificação é a completude: uma regra para cada caso.

Esta concepção de completude, no entanto, levou alguns teóricos a defenderem a inexistência de lacunas no âmbito do ordenamento jurídico. Em contrassenso, (CARNELUTTI, apud, BOBBIO 1995, p. 117), em sua Teoria Geral do Direito, apresenta as lacunas como um defeito que deve ser remediado pelo intérprete com uma integração sistêmica das normas. Consoante, (BOBBIO, 1995, p. 118) afirma que a completude é elemento fundamental a existência de um sistema. Condicionante sem a qual o intérprete não poderia operacionalizar o direito.

No tocante a essa tão citada integridade sistêmica, leciona o professor (STRECK, 2016):

A *integridade* quer dizer: tratar a todos do mesmo modo e fazer da aplicação do Direito um “jogo limpo” (*fairness* — que também quer dizer tratar todos os casos equanimemente). Exigir coerência e integridade quer dizer que o aplicador *não pode dar o drible da vaca hermenêutico* na causa ou no recurso, do tipo “segundo minha consciência, decido de outro modo”.

No entanto, esta necessidade de preenchimento das lacunas normativas, muito provavelmente advém dos próprios pressupostos do direito positivo, com origem no direito romano da idade média, sob a máxima enunciada no *Corpus iuris*, “Não há nada a acrescentar ou a retirar, pois o ordenamento contém as regras que dão ao bom intérprete condições de resolver todos os problemas jurídicos apresentados ou por apresentar”. (BOBBIO, 1995, p. 120)

(BOBBIO, 1995, p. 139) ainda, concluíra que “lacuna não é exatamente a ausência de uma norma expressa, mas a ausência de um critério (único) para a escolha de qual das duas regras [...] deva ser aplicada”. Consoante, apresenta o autor, três classificações de lacunas jurídicas, sendo elas:

A) *Próprias x impróprias*: Lacunas próprias são aquelas que ocorrem no interior do sistema normativo. Impróprias são as ideológicas, que são aquelas que surgem a partir da comparação do sistema real com um sistema ideal.

B) *Subjetivas x objetivas*: Lacunas subjetivas são aquelas que surgem por ‘culpa’ do legislador. Lacunas objetivas são aquelas que não são ‘culpa’ do legislador, e sim decorrência da passagem do tempo (e das novas relações sociais que surgem daí), o que provoca o “envelhecimento” da lei. Ex. de lacuna objetiva: um ordenamento que não verse sobre o uso de células tronco, porque à época da promulgação da lei isso ainda não existia.

C) *Praeterlegem x Intralegem*: Lacunas *praeterlegem* = leis muito específicas não dão conta de prever todos os casos possíveis; Lacunas *intralegem* = o oposto, i. e. normas muito gerais que possuem vários pontos cegos.

Neste interim, elencou algumas possíveis soluções de preenchimento destes espaços lacunosos, fundamentando sua teoria sob duas perspectivas: “Heterointegração” e “Autointegração”. (BOBBIO, 1995, p. 146-149).

A primeira busca solução através de fontes externas ao ordenamento operado, também conhecido como “direito comparado”, socorre-se, o intérprete, em situações similares enfrentadas por outros juristas.

A segunda propõe encontrar uma solução interna para caso concreto, mais precisamente, a resolução do problema por meio de analogia ou aplicação dos princípios gerais do direito.

Quanto ao raciocínio por analogia, (BOBBIO, 1995 p.150-155) apresenta, ainda, três subespécies que aprofundam o conceito de simples semelhança, são eles:

Analogia legis = é a analogia propriamente dita. Pela analogia ‘clássica’, entende-se que se cria uma nova norma para um caso não regulado, norma esta que é extraída de uma outra norma que se refere a um caso singular.

Analogia iuris = semelhante à analogia legis, mas se busca essa nova norma deduzindo-a do sistema como um todo, ou de parte dele (e não de uma norma particular como ocorre na analogia ‘clássica’).

Interpretação extensiva = a diferença entre a interpretação extensiva e a analogia ‘clássica’ é que esta última cria uma nova regra, enquanto a interpretação extensiva apenas *amplia o alcance de uma norma, i. e. sua extensão*.

Por derradeiro, concluindo a segunda hipótese de resolução interna, restaria a aplicação dos “princípios gerais do direito”. Observa-se, no entanto, que BOBBIO não se refere aos princípios em seu sentido axiológico positivos, mas, sobretudo, aos princípios gerais naturais ao direito. (BOBBIO, 1995, p. 156-159)

Ademais, é notória a influência da teoria do direito defendida pelo Autor ao ordenamento jurídico brasileiro, esta conclusão fica evidente na literatura do artigo 4º e 5º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro de 1942, quando sintetiza o dever do operador de não se abster de julgar o caso apresentado de acordo com os princípios que fundamentam o sistema normativo.

3.2.1 A interpretação e integração do Direito sancionatório devem ser conduzidas de modo a realizar seus princípios incidentes.

O conceito de princípio tem ganhado novas delineações, especialmente, por pensadores pós-positivistas, entretanto, seguir-se-á com o conceito apresentado por Mello (2013, p. 54):

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico’. Eis porque ‘violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, por que representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

O Direito Administrativo encontra esteio em uma base de princípio amplamente consolidada em nosso ordenamento. A própria (CRFB), tratou de trazer expressamente no *caput* de seu artigo 37 a incidência de alguns deles a atividade administrativa. Da mesma forma que garantiu aos particulares que, em seu artigo 5º, inciso VII que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal,” como aludido anteriormente.

Acontece que, todos os princípios guardam em si, uma grande carga axiológica, melhor dizendo, diferentemente das normas, os princípios não se prestam a expressar a forma do direito, mas sim sua finalidade.

A aplicabilidade de alguns institutos de direito suplicam ao intérprete um conhecimento aprofundado do princípio que origina aquele procedimento específico. Consoante, já extraia Caetano dos ensinamentos do Professor Alemão (LAMBAND, apud CAETANO, 1980, p. 68):

O professor Alemão LABAND, em 1876 já defendia a necessidade de tratar o Direito público do império segundo um método jurídico eminentemente lógico, também chamado de dogmático e que procura por abstrações inferir das fontes os princípios gerais a que obedece o sistema de legislação de um país. [...] Se um jurista se limita a estudar apenas as leis vigentes, ignorando a dogmática que sustenta aquele instituto, obterá uma visão deformada do direito.

Não é demais destacar a lição de (BUENO, 2009, p. 109):

Como a melhor interpretação do direito pode depender, muitas vezes, de uma maior, quiça necessária, interação entre o órgão competente para aplicar a norma jurídica e os valores reinantes na sociedade civil e no próprio Estado – até mesmo pela complexidade, técnica inclusive, que, cada vez mais, tem caracterizado o objeto do regramento jurídico – não há como negar que a melhor pauta de interpretação do direito pode depender, crescentemente, de uma mais ampla e generosa concepção do próprio processo (devido processo legal “formal”, neste sentido) para permitir que o magistrado possa ter acesso a estes valores que, dispersos pela sociedade e pelo próprio Estado, mostram-se decisivos para interpretação e aplicação da norma jurídica.

Cabe esclarecer que as singelas linhas dedicadas ao tema não se prestam a apresentar uma relação hierárquica dos princípios norteadores dos processos administrativos fiscalizatórios, porém, aprofundar os reflexos do devido processo legal na garantias individuais dos administrados. Ou seja, registrar que o devido processo legal, desde sua origem, buscou garantir aos interessados a possibilidade de influenciar no resultado final do

juízo.

Nossa Carta Maior, com grande influência da Constituição Americana, primou pelo devido processo legal em seu sentido substancial, imbuindo ao Estado o dever de decidir da melhor maneira possível a satisfazer os ideais de justiça abarcados pelo nosso sistema de jurisdição.

Com o passar dos anos, a perseguição de materialização dessas garantias fez surgir inúmeros institutos atualmente reconhecidos por princípios constitucionais. Nesta sorte, algumas das vertentes do Devido Processo Legal, firmaram-se, como essenciais ao equilíbrio de qualquer relação jurídica, seja no âmbito judicial ou administrativo, são elas: ampla defesa e contraditório e publicidade.

O objetivo do presente trabalho, como já dito, não se prende a renegar os demais princípios do processo administrativo fiscalizatório, entretanto, o cerne da questão, ora tratada, implica um conhecimento mais aprofundado dos princípios anteriormente elencados.

Como já mencionado, os princípios *supra* têm suas origens na interpretação substancial do princípio do devido processo legal, que por sua vez, nasceu da necessidade de controle das arbitrariedades operadas pelo Estado frente ao cidadão.

A (CRFB) consagrou em seu artigo 5º, inciso LV “que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o **contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes**”. (sem grifo no original) No mesmo sentido aduziram as legislações infraconstitucionais, em seu artigo 70, parágrafo 4º, a Lei n. 9.605/98 prescreveu que “as infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de **ampla defesa** e o **contraditório**, observadas as disposições desta Lei”. (sem grifo no original)

Semelhante manifestação apresentou o legislador catarinense no artigo 66 da Lei n. 14675/09:

Art. 66º. Constituem princípios básicos do processo administrativo infracional a legalidade, a finalidade, a motivação, a razoabilidade, a proporcionalidade, a moralidade, o formalismo moderado, a **publicidade**, o **contraditório**, a **ampla defesa**, a segurança jurídica, o interesse público, a impessoalidade, a boa-fé e a eficiência. (sem grifo no original)

Notório, entretanto, a atenção dispensada pelos legisladores, seja na (CRFB), seja na Lei Estadual, aos princípios derivados do devido processo legal, principalmente no que se refere ao contraditório e a ampla defesa.

Na realidade, em um sentido mais amplo, é a bilateralidade característica dos processos litigiosos que impulsionam o intérprete normativo a ouvir às partes antes de dizer o Direito. Em outras palavras, é inerente a qualquer relação onde haja conflito de interesse que todas as partes tenham garantidos o direito de serem ouvidas, e, que sua arguição tenha verdadeiro poder de influenciar a decisão que lhe afeta.

Esta é uma das maneiras de se materializar um maior equilíbrio entre as relações jurídicas. Em se tratando de Direito Administrativo, estas premissas possuem ainda maior potencial de desequilíbrio das relações, uma vez que a supremacia do interesse público, na concepção equivocada de alguns administradores, facilita práticas abusivas.

Cabe ressaltar ainda, que na condução de um processo administrativo litigioso, a administração pública opera duas frentes distintas, a primeira como se fosse parte interessada e a segunda como juiz da causa. Em uma analogia ao processo penal, guardadas as devidas proporções, seria como se a administração pública fosse promotora e juíza da mesma causa. Essas peculiaridades exigem que o agente público tenha ainda mais atenção, sobretudo às garantias pessoais, na condução de um litígio administrativo. (OLIVEIRA, 2012).

(NERY JÚNIOR, 2004, p. 172) define o princípio do contraditório nas seguintes palavras:

Por contraditório deve entender-se, de um lado, a necessidade de dar conhecimento da existência da ação e de todos os atos do processo às partes, e, de outro, a possibilidade de as partes reagirem aos atos que lhes sejam desfavoráveis. Os contendores têm direito de deduzir suas pretensões e defesas, de realizar as provas que requererem para demonstrar a existência de seu direito, em suma, direito de serem ouvidas paritariamente no processo em todos os seus termos.

Apesar da íntima relação estabelecida entre este, o princípio do contraditório não deve ser confundido com o da ampla defesa. (CRETILLA NETO, 2002, p. 63) enfatiza:

Necessário se faz, no entanto, que os dois princípios, o da ampla defesa e o do contraditório, por longo tempo confundidos na doutrina, sejam diferenciados, pois um é mais abrangente do que o outro: a defesa contém a contradição, mas não se reduz somente a ela. Em outras palavras, a regra da ampla defesa abrange a do contraditório, completando-se os princípios que as informam e que se resumem no postulado da liberdade integral do homem diante da prepotência do Estado.

A ampla defesa, por sua vez, representa o direito de toda pessoa, seja ela física ou jurídica, de fazer uso de todos os meios admitidos em direito para constituir sua defesa e impugnar as acusações que lhe estão sendo atribuídas, inclusive o direito de ter sua versão

ouvida antes de qualquer decisão. Este último, no entanto, evidencia a forma que o princípio da ampla defesa se relaciona com o do contraditório, uma relação de dependência, algo como espécie e gênero da mesma natureza.

Impera destacar a valiosa lição de (BASTOS e MARTINS, 2004, p. 266):

Por ampla defesa, deve-se entender o asseguramento que é feito ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade. É por isso que ela assume múltiplas direções, ora se traduzirá na inquirição de testemunhas, ora na designação de um defensor dativo, não importando, assim, as diversas modalidades em um primeiro momento. Por ora basta salientar o direito em pauta como um instrumento assegurador de que o processo não se converterá em uma luta desigual em que ao autor cabe a escolha do momento e das armas para travá-la e ao réu só cabe timidamente esboçar negativas.

Por fim, complementado os dois princípios anteriores, definido por muitos doutrinadores como sendo uma extensão ao exercício do contraditório e da ampla defesa, está o Princípio da publicidade. (MELLO, 2013, p. 117) aduz que:

[...] tal princípio está previsto expressamente no artigo 37, *caput*, da Lei Magna, ademais de completado manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de selo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) [...].

(JUSTEN FILHO, 2016, p. 346), por sua vez, a exemplo do colacionado por Celso Antônio Bandeira de Mello, ainda divide esse direito à informação sob duas perspectivas, a primeira inerente à própria condição de cidadão e o segundo em razão de sua condição de parte diretamente interessada no ato. Melhores definições traz aquele Autor:

O acesso às informações pode envolver o interesse legítimo de uma pessoa, mas também pode relacionar-se a um direito subjetivo. Ou seja, há casos em que a prestação da informação é devida em virtude de uma relação jurídica determinada e específica. Em outros casos, a informação envolve interesses coletivos ou difusos, relacionados com a condição do sujeito como participante do grupo social. A tutela do acesso à informação é muito mais intensa quando for objeto de um direito subjetivo. É nesse sentido que se deve interpretar o art. 21 da Lei n.12.527, que determina que "Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais".

Entretanto, é esta condição de legitimidade direta que mais aproxima o princípio da publicidade, conseqüentemente, do direito de informação, ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

Corroborando com a tese, (CARVALHO FILHO, 2009, p. 84-85), ensina que: “decorre do princípio da Publicidade o Direito à informação assegurada aos interessados administrativos, juntamente com o dever de informação dos órgãos públicos e do princípio da transparência que orienta a atividade administrativa”. O autor ainda conclui que, quando se refere ao afetados diretamente pelo ato a ser julgado, “que os interessados diretos podem ter vista dos autos, obter cópias de documentos e conhecer as decisões proferidas no processo. A vista se configura como direito inerente ao princípio da ampla defesa e contraditório”.

Aliás, esta é a lógica finalidade do franqueamento das peças e documentos que interessem ao administrado, facilitar-lhe o acesso às provas que fundamentam sua pretensão e garantir-lhe o exercício pleno das garantias de ampla defesa e contraditório.

Concluindo esta linha de raciocínio, novamente recorre-se ao que leciona (CARVALHO FILHO, 2009, p. 85), na interpretação do autor, “as decisões precisam ser conhecidas pelo interessado, já que através da ciência de seu teor que o interessado poderá adotar a providência que melhor compõe seu interesse, como a interposição de recursos administrativos e a propositura de ações judiciais”.

Por fim, resta clarividente a suma importância dos princípios abordados ao equilíbrio dos processos litigiosos, com maior destaque aos que se travam no campo administrativo, onde a essência da relação, em si, já impõem uma desvantagem ao particular. No mesmo sentido, não é demais destacar que o respeito às garantias individuais, culminam, sobretudo, no interesse da coletividade. É o que aduz o professor (CRISTÓVAM, 2015, p. 114):

A universalidade do conceito de interesse público passaria, necessariamente, pelo reconhecimento da primazia dos direitos fundamentais, valores que devem ser colocados acima de quaisquer interesses ocasionais ou contingenciais, acima de quaisquer governos e de seus governantes, acima dos Estados e das próprias pessoas as quais se pretende defender.

A supressão de garantias individuais, fundamentadas numa suposta ideia de bem maior, de interesse coletivo, há tempos já não recebe guarida em nosso ordenamento jurídico. Rechaçar Direitos individuais, além de um retrocesso jurídico, ofende a razão de existência de um Estado Democrático de direito.

Resta evidente que o exercício de interpretação das regras pressupõe esta aproximação do operador da norma com o contexto embrionário sociocultural do instituto que busca aplicar

ao caso concreto. Trazer à regra, contornos materiais, aproximar, ao máximo possível, a interpretação das palavras escolhidas pelo legislador, da finalidade que ele buscou atender.

(CINTRA; PELLEGRINI e DINAMARCO, 2010, p. 108), lecionam que: “A combinação indivisível de todas as pesquisas aliadas a consciência do conteúdo finalístico e voluntário do direito completa a atividade de interpretação da lei”. Consoante acrescenta (CAETANO, 1980, p. 112): “As leis mudam a cada passo: o bom jurista não é o que sabe quais as leis em vigor, mas o capaz de compreender e aplicar qualquer lei”.

Cabe concluir, de acordo com a concepção de renomados teóricos, que apesar de a norma jurídica muitas vezes apresentar lacunas, o ordenamento jurídico compõe um sistema completo, competindo ao operador da norma encontrar o caminho mais adequado a sua materialização.

A carência normativa verificada no regramento ambiental não poderá, de maneira alguma, justificar abstenções e obscuridades por parte do intérprete. Pressupõe-se atinente a qualidade de jurista, no sentido amplo do conceito, o pleno conhecimento da teoria de aplicação das leis.

4 O PROBLEMA DA AUSÊNCIA DE REGULAMENTO, NO ÂMBITO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS, SOBRE O MÉTODO DE CONTAGEM DOS PRAZOS PROCESSUAIS, ESPECIALMENTE OS ATINENTES AO EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO.

Este capítulo se dedica a apresentar algumas das classificações de prazos no âmbito de uma relação processual, trazendo uma abordagem mais relacionada ao processo geral, tendo por objetivo desmistificar o instituto e entender melhor a categoria do prazo discutido em sede do processo ambiental fiscalizatório. Ao mesmo tempo, busca-se evidenciar o silêncio normativo ambiental para resolver aquelas questões apresentadas no capítulo anterior, sobretudo no que se refere aos prazos preclusivos e seu sistema de contagem, concluindo com uma possível solução hermenêutica de autointegração.

4.1 Classificações dos prazos processuais

A intervenção de um Estado Democrático de Direito nos bens e liberdades dos particulares sempre acontecerá por meio de um processo. Este processo, por sua vez, buscará, em tese, materializar um equilíbrio na relação, desenvolvendo-se através de variados atos processuais que se interligam e se sucedem. (WAMBIER, 2000, p. 190) Entretanto, esta concatenação de atos será regulada pelas regras de procedimento estabelecidas em lei, que seguirão seu rito até a decisão final de mérito que extinguirá o processo.

A simples lógica remete à conclusão de que esta relação jurídica não deve perdurar *ad eterno*, tampouco há de se admitir que a prática destes atos processuais permaneçam soltos no tempo. Por esta razão que se estipularam frações de tempo exatas para a realização de certos procedimentos, chamadas de prazos processuais.

Prazo é fração de tempo que exprime uma faculdade, solução natural encontrada pelo direito para que uma relação não se eternize. (THEODORO JÚNIOR, apud. WAMBIER, 2000, p. 196) aduz que “prazo é o espaço de tempo em que o ato processual da parte pode ser validamente praticada”. Não é demais destacar a observação de (WAMBIER, 2000, p. 191):

Não se pode imaginar a finalização do processo de conhecimento, por exemplo, com a prolação da sentença de mérito, se não se organizar a prática dos atos antecedentes a ela, ou se permitir que cada ato possa ser realizado pela parte (ou pelo juiz) quando bem entenda, sem que haja qualquer consequência pela demora no cumprimento de ônus processuais.

As divisões e categorias de prazos processuais são matérias que encontram bastante contribuição doutrinária no país. Em que pese as segregações apresentadas pelos notórios juristas, seguiu-se com a precisão de (WAMBIER, 2000, p. 191-192), que divide os prazos processuais quanto sua origem em, “legais” e “judiciais” sendo os legais, aqueles que a lei definiu, aos quais não cabe às partes, nem ao juiz, em princípio, dispor. Prazos Judiciais, define o autor, como os que cabem ao julgador definir. Aliás, lembra o autor, que “de acordo com o CPC, os prazos são, via de regra, legais”. (WAMBIER, 2000, p. 193)

Continuando, Wambier ainda divide os prazos quanto a sua flexibilidade em prazos “dilatatórios” e “peremptórios”, sendo este último os “inalteráveis” independente da vontade das partes ou do juiz, cita como exemplo o prazo para a contestação apresentado pelo CPC. (WAMBIER, 2000, p. 193)

Por fim, quanto às partes afetadas, divide os prazos processuais em “próprios” e “impróprios”, onde próprios são aqueles relacionados à atividade das partes, enquanto impróprios os cometidos pelos agentes do judiciário.

É imprescindível compreender que os conceitos e divisões de prazos processuais, extrapolam os limites do direito civil ou penal, sua aplicação remete às mais remotas relações jurídicas, não poderia ser diferente, uma vez que o tempo sempre foi um bem extremamente valioso. O Direito Administrativo empresta do judicial alguns destes conceitos, e nesse paralelo busca interpretações mais adequadas às garantias que envolvem o instituto.

4.2 Prazos previstos no ordenamento ambiental, lei n. 9.605/98 e decreto federal n. 6.514/08.

Dada a relevância do fator tempo no desenvolver de um processo litigioso, a Lei n. 9605/98 em seu capítulo VI, ao tratar dos procedimentos que deverão ser observados nos processos administrativos fiscalizatórios apresentou em seu artigo 71 que “O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes **prazos máximos:**” (sem grifo no original). Dada a classificação introduzida por WAMBIER, conclui-se que o prazo em apreço, trata-se, na verdade, de **prazos legal**, ou seja, aqueles previsto pelo ordenamento e que não cabe às partes dispor.

Observa-se, contudo, que o texto da Lei não define uma fração de tempo exata, apenas estabelece um limite máximo para a prática dos atos processuais que supervenientemente traz em seus incisos.

Consoante prescreve o artigo 71, inciso 1º do supracitado diploma: “I - vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação”. Perceba que o legislador ambiental, de maneira geral, determinou que o particular, quando autuado por suspeita de infração ambiental terá **no máximo 20 dias** para apresentar sua defesa ou impugnação.

Ou seja, a Lei Federal 9.605/98, ao traçar as balizas do processo de responsabilidade administrativa por infrações ambientais adiantou que suas normas reguladoras até poderiam prescrever um prazo inferior para que o administrado apresentasse suas razões, no entanto, jamais poderia decretar, por exemplo, que o prazo para a defesa fosse de até 30 dias. Tal inovação só poderia subsistir por meio de lei em sentido estrito.

Observa-se na literalidade do dispositivo que a questão de prazo é abordada de maneira geral, pairando sobre o tema algumas dúvidas quanto à contagem dos dias, bem como as hipóteses de início e fim do prazo em dias não úteis. Afora, no tocante ao dia inicial ao cômputo do prazo preclusivo expôs a regra federal: “contados da data da **ciência da autuação**” (sem grifo no original). Outra vez a generalidade do texto faz surgir dúvidas na operacionalização dos institutos.

Fica evidente que até o momento a Lei n. 9605/98 não apresentou respostas a algumas questões, como: Os prazos previstos serão contados em dias úteis ou contínuos? Qual será o dia inicial a contagem de prazo quando a ciência da autuação ocorrer em um domingo? E, qual o dia final do prazo para apresentação da defesa quando o último dia se der em dia que não haja expediente?

Esgotando as disposições concernentes aos prazos administrativos, prescreve o artigo 71, incisos, III e IV da Lei n. 9.605/98, respectivamente:

Art. 71 [...] III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação;

[...]

IV – cinco dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação.

Conclui-se, entretanto, pelo exaurimento das prescrições do instituto na Lei n. 9.605/98, que a apresentação dos prazos processuais previstos na regra foi insuficiente para elucidar aqueles questionamentos *supra*.

Como exposto no capítulo anterior, o Poder Executivo, no exercício de regulamentar a Lei criou o Decreto Federal n. 6.514/08 onde detalhou alguns procedimentos específicos aos processos fiscalizatórios.

Seguindo com o Decreto Federal n. 6.514/08, Em seu Capítulo II, Seção III, ao tratar da Defesa Prévia, acrescentou em seu artigo 113, que “o autuado poderá, **no prazo de vinte dias**, contados da data da ciência da autuação, oferecer defesa contra o auto de infração.” (sem grifo no original).

Percebe-se no trecho, que o Decreto ambiental manteve o limite temporal estabelecido pela Lei n. 9.605/98. Destarte, definiu o Decreto, prazo preclusivo para apresentação de defesa em 20 dias, o máximo autorizado pela lei. Quanto ao termo inicial da contagem, reproduziu o expresso na Lei Federal, ou seja, “contados da data da ciência da autuação”.

Ainda no que toca aos prazos preclusivos, prescreve o artigo 117 do Decreto Federal n. 6.514/08, “A defesa não será conhecida quando apresentada: I - fora do prazo.” Em resumo, a previsão normativa ambiental, no que se refere aos prazos processuais, não acresce grande contribuição ao expressado pela Lei n. 9.605/98. Logicamente outros procedimentos, com prazos específicos, encontram-se definidos no arcabouço ambiental, porém as abordagens, tanto da Lei n. 9.605/98 quanto do Decreto Federal n. 6.514/08, não apresentam soluções ao sistema de contagem dos prazos que apresentam.

Fica claro que aquelas dúvidas deixadas pela Lei n. 9.605/98, (Os prazos previstos serão contados em dias úteis ou contínuos? Qual será o dia inicial a contagem de prazo quando a ciência da autuação ocorrer em um domingo? E, qual o dia final do prazo para apresentação da defesa quando o último dia se der em dia que não haja expediente?), ainda persistem após a criação do Decreto Federal n. 6.514/08. Desta forma, cabe ao operador Ambiental se socorrer às outras normas e princípios norteadores do direito positivo, para suprir as lacunas deixadas na seara ambiental e consolidar a integração do sistema normativo.

4.3 Prazos processuais ambientais no ordenamento catarinense.

Como já foi antecipado, Santa Catarina, no exercício de sua prerrogativa constitucional, expediu a Lei n. 14.675/09, onde tratou de variados assuntos ambientais sob sua competência, inclusive de sua responsabilidade concorrente de fiscalização ambiental de acordo com os comandos da (CRFB).

Especificamente à questão dos prazos que integram os procedimentos administrativos fiscalizatório, aduziu em seu artigo 73, seção I, capítulo II, que “o prazo para apresentação da

defesa prévia é de 20 (vinte) dias, a contar da data da **ciência da lavratura do auto de infração, pela intimação pessoal do autuado.**” (sem grifo no original).

Denota-se, na breve leitura, que apesar da Lei Estadual manter o mesmo prazo para a apresentação da defesa (20 dias), o termo inicial à contagem do prazo ganha um acréscimo, ou seja, não basta apenas a ciência do autuado da lavratura do auto de infração, é necessário que esta ciência “seja efetivada pela **intimação pessoal.**”(sem grifo no original)

A respeito da **ciência do autuado** (desta forma expressada nos variados diplomas ambientais) são oportunos alguns esclarecimentos. Todo processo contencioso, necessariamente precisa proporcionar ao demandado a oportunidade de defesa, este é o colário dos princípios do contraditório e da ampla defesa, no entanto, para que essas garantias individuais possam ser efetivadas é imprescindível que as partes envolvidas tomem ciência da demanda que recai sobre si.

O conceito de intimação pode ser extraído do artigo 269 da Lei n. 15.105/15, onde expõe que “intimação é o ato pelo qual se dá ciência a alguém dos atos e dos termos do processo.” O termo **intimação**, utilizado pela Lei n. 14.675/09, está ligado a informar ao particular que foi autuado e oportunizar-lhe, ingressar na relação processual.

A regra geral do processo administrativo federal, Lei n. 9784/99, por sua vez, aduz em seu artigo 28 que “devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.” A Lei deixa claro este segundo objetivo das intimações em processos administrativo, qual seja, garantir ao administrado a possibilidade de exercer seus direitos constitucionais. No que toca o assunto afirma (CARVALHO FILHO, 2009, p. 172):

Dentro do contexto da disciplina do processo administrativo, as intimações desempenham importante papel para os interessados, de modo que tanto para cientificá-los de atos praticados como para instá-los à prática de algum ato, possivelmente de seu próprio interesse, há inegável relação de causa e efeito com o princípio do contraditório e ampla defesa.

A Lei catarinense ainda estabelece que esta intimação seja pessoal, o que remete a ideia de maior proteção ao ato e garantia que o particular não sofra qualquer cerceamento de direito. (DINAMARCO, 2005, p. 525) alerta, que ainda que “diante do total silêncio da lei, é imperioso que a intimação seja feita pessoalmente ao obrigado, não ao seu patrono, pois se trata de intimar a praticar atos que dependem da atuação pessoal da parte”.

Porém, a própria Lei n. 14.675/09, mais a frente, em seu artigo 92, parágrafos 2º e 3º, flexiona essa necessidade de pessoalidade de notificação, extrai-se do seu parágrafo 2º que “quando o autuado ou seu preposto não for encontrado no local da autuação, o auto de infração segue via correio, com aviso de recebimento.” No mesmo sentido, prescreve o parágrafo 3º, onde aduz que “configurando-se a impossibilidade de intimação do autuado, o órgão autuante deve fazer publicar o conteúdo do auto de infração no Diário Oficial do Estado”.

Seguindo com as ocorrências dos prazos previstos pela Lei catarinense, adentra-se aos recursos. No artigo 63 a Lei n. 14.675/09, estabelece que “das penalidades aplicadas pela (FATMA) cabe recurso, I - em primeira instância, à JARIA, no prazo de 20 (vinte) dias a contar da data da ciência do despacho da FATMA ou da PMA”, cumpre destacar que as siglas apresentadas no texto da lei se referem à Junta Administrativa Regional de Infrações Ambientais e Polícia Militar Ambiental, respectivamente.

O texto da Lei, no entanto, parece meio contraditório, uma vez que o “despacho” referido seria a decisão proferida pela autoridade competente. No *caput* do artigo, o legislador apresenta de maneira expressa que as penalidade passíveis de recurso são aquelas proferidas pela (FATMA), já no inciso I, ao tratar do tempo para interpor seu recurso acrescenta a figura da (PMA). Ou seja, da inteligência do *caput* do artigo 63 conclui-se que as decisões administrativas ambientais são exclusividade da (FATMA), porém, quando se passa para ao inciso I do mesmo artigo, percebe-se que esta competência é dividida entre (FATMA) e (PMA).

Continuando com a previsão recursal na norma estadual, segue o artigo, 63, inciso II da Lei n. 14.675/09, onde adverte que caberá recurso “em segunda instância, ao CONSEMA”, no mesmo prazo de 20 dias.

As breves linhas explanadas, encerram as ocorrências dos principais prazos na Lei estadual. Denota-se daí, que assim como na Lei n. 9.605/98 a Lei n. 14.675/09 não especificou as considerações necessárias à interpretação dos prazos, simplesmente reproduziu o que já era prescrito na norma federal sobre o tema.

Como já apresentado no primeiro capítulo, no sentido de regulamentar a efetivação da responsabilidade administrativa ambiental no estado, seguindo o modelo apresentado pela União, Santa Catarina editou Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC.

A Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC, ao tratar do instituto da defesa, não apresentou uma seção exclusiva para o assunto, nem mesmo um artigo de seu regramento

foi dedicado, com exclusividade, a tratar dos prazos legais ao exercício do direito que assiste ao particular.

No entanto, ao taxar as informações que deverão compor o Auto de Infração Ambiental, salientou em seu artigo 50, inciso XII, que “no auto de infração ambiental deverá constar” entre outras, “informação de que o autuado possui **prazo de até 20 (vinte) dias contados a partir da ciência da infração** e do valor da penalidade, para apresentação da defesa prévia, bem como que o processo administrativo ambiental seguirá conforme estabelecido na presente Portaria”. (sem grifo no original)

Percebe-se, mais uma vez, que o tempo destinado para o exercício da defesa não se altera. No entanto, a lógica no âmbito estadual não poderia ser diferentemente, já que diferente do que ocorreu no arcabouço federal, em Santa Catarina a Lei n. 14.675/09 que sustenta a base normativa da Portaria foi taxativa ao prescrever que a fração temporal destinada à manifestação do administrado seria de **20 dias**, e não de **no máximo 20 dias**, como consta na Lei n. 9.605/98.

Já no que toca a ciência da infração, a Portaria não reproduziu a necessária notificação pessoal do autuado prevista pela Lei n. 14675/09, entretanto, a interpretação lógica dos dispositivos culmina na conclusão que esta deva ser a regra praticada pela Administração. Por fim, quanto aos prazos recursais, a referida Portaria prescreve em seu artigo 93 que “da decisão proferida pela autoridade ambiental fiscalizadora caberá recurso no prazo de 20 (vinte) dias ao órgão superior recursal”.

Conclusa a pesquisa no âmbito catarinense, percebe-se que assim como já ficou evidenciado no estudo da Lei n. 9.605/98 e do Decreto Federal n. 6.514/08, o regramento ambiental do Estado de Santa Catarina pouco inovou em matéria de prazos processuais, como também não apresentou soluções às imprecisões deixadas pela normativa federal.

A abordagem dos prazos apresentada neste capítulo, não esgota as ocorrências do instituto em sede da responsabilidade administrativa ambiental, entretanto, expõe, principalmente os prazos preclusivos previstos nos textos ambientais, onde a inércia do particular poderá lhe acarretar uma situação desfavorável dentro da relação processual.

Ademais, os problemas oriundos da imprecisão do legislador vão além da insegurança jurídica acarretada pela divergência de interpretação. Ela se materializa em um verdadeiro cerceamento de direitos, uma vez que limita o acesso a documentos e peças imprescindíveis ao exercício de contraditório e ampla defesa do particular.

4.4 necessária aplicação supletiva e subsidiária da lei 9.784/99 e da Lei n. 15.105/15.

Ficou claro nesta pesquisa que a lei ambiental é insuficiente no que se refere aos procedimentos formais de responsabilização por infrações ao meio ambiente. Em partes, seu arcabouço apresenta termos superficiais, em partes é imprudentemente omissa. Estas mazelas normativas, a doutrina costuma chamar de (lacunas). As lacunas apresentadas na pela lei ambiental, verificam-se, sobretudo, no que se refere à forma de se instrumentalizar os processos fiscalizatórios.

Tanto o regramento federal quanto o catarinense não mostraram soluções ao problema evidenciado. No entanto, não é exagero destacar que tal deficiência normativa tem um enorme poder de desequilibrar uma relação processual. Acontece que, apesar de as leis apresentarem lacunas, o direito não possui. (WAMBIER, 2000, p. 97) Nesta sorte cabe ao intérprete a tarefa de adequar a regra ao ordenamento.

4.4.1 Aplicação supletiva e subsidiária da Lei n. 9.784/99.

O franqueamento de documentos e peças que possam interessar ao administrado deve ser compreendido como uma extensão dos princípios da ampla defesa e do contraditório e não apenas como a efetivação de um dever de publicidade e transparência. A própria lei ambiental expressa essa síntese. Conforme se observa no artigo 95 do Decreto Federal n. 6.514/08:

O processo será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **ampla defesa, contraditório, segurança jurídica**, interesse público e eficiência, bem como pelos critérios mencionados no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (sem grifo no original)

Estes mesmos critérios apresentados no diploma federal foram expressos pelo artigo 66 da 14.675/09 de onde se extrai que “constituem princípios básicos do processo administrativo” entre outros “a publicidade”. Ademais, referente aos critérios, enfatiza o parágrafo único do artigo 66, que “nos processos administrativos ambientais serão observados, entre outros, os critérios de: VI - **adequação entre meios e fins**, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público” (sem grifo no original).

Ainda discorrendo sobre o mesmo artigo, prescreve o inciso IX que “adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos

dos administrados”. Complementando, prevê em seu inciso XIII que a “**interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige**, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”. (sem grifo no original).

A racionalidade dos dispositivos citados, compreendidos no contexto neoconstitucional em que o processo administrativo fiscalizatório está inserido, vinculam o administrador a interpretar a regra de maneira a melhor atender aos princípios que deram origem ao procedimento específico.

Apesar de o texto normativo não deixar expresso que os prazos processuais devem se iniciar e se encerrar em dias úteis, a lógica racional aponta o norte que deve guiar o intérprete. O legislador fez questão de positivizar que o processo fiscalizatório ambiental deve observar a “**garantia dos direitos** à comunicação, à apresentação de alegações finais, **à produção de provas** e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio” (sem grifo no original).

É nessa linha que deve se valer o intérprete jurídico. Neste sentido, um bom socorro ao operador é apresentado pela Lei n. 9.784/99. Sua base normativa surgiu justamente com a proposta de dar unicidade e coerência à sopa de regulamentos que compõe o alicerce da atividade administrativa federal.

Apesar de originalmente ter sido proposto para tratar dos procedimentos no âmbito da administração pública federal, sua incidência em processos administrativos de estados e municípios que não tenham uma codificação própria tem ganhado cada vez mais assento na doutrina e jurisprudência.

Prova disso se verifica na sentença proferida pelo Juiz de Direito, Laudenir Fernando Petroncini, da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina no Mandado de Segurança n. 0306775-50.2017.8.24.0023 impetrado contra ato da Polícia Militar Ambiental de Santa Catarina que considerou intempestivo o recurso hierárquico apresentado:

Alega ainda o impetrante ter direito à apreciação do recurso interposto na via administrativa, sob o fundamento de que seria tempestivo, ao contrário do que decidiram as autoridades ambientais.

De acordo com o art. 71, III, da Lei 9.605/1998, é de vinte dias o prazo para a interposição de recurso hierárquico em face das decisões proferidas no bojo do processo administrativo ambiental:

Art. 71. O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos:

[...] III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, ou

à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação;

No âmbito estadual, na mesma toada, é o que prevêem o art. 63 do Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual 14.675/2009) e o art. da Portaria 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC:

Art. 63. Das penalidades aplicadas pela FATMA cabe recurso administrativo:

I - em primeira instância, à JARIA, no prazo de 20 (vinte) dias a contar da data da ciência do despacho da FATMA ou da PMA; e

II - em segunda instância, ao CONSEMA, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da data da ciência do despacho da JARIA.

Parágrafo único. O pagamento de penalidade somente será devida após esgotado o trânsito do recurso administrativo.

Art. 93. Da decisão proferida pela autoridade ambiental fiscalizadora caberá recurso no prazo de 20 (vinte) dias ao órgão superior recursal.

No caso em apreço, o impetrante foi cientificado da decisão administrativa em 10/02/2017 (fls. 88). Em relação a isso, não há divergência entre as partes.

A controvérsia reside apenas na tempestividade do **recurso interposto pelo impetrante na via administrativa em 06/03/2017** (fls.90).

Para o coator, o recurso é intempestivo e, por isso, foi adequadamente inadmitido.

Para o impetrante, o recurso foi interposto dentro do prazo legal.

Com a razão o impetrante.

A forma de contagem dos prazos no processo administrativo encontra-se disciplinada no **art. 66 da Lei 9.784/1999, que se aplica analogicamente à esfera estadual, na falta de previsão específica.**

Conforme o referido dispositivo, os prazos têm início com a cientificação do administrado, excluindo-se da contagem o dia do início e incluindo-se o do vencimento. Encerrando este, contudo, em dia em que não houver expediente, o fim do prazo será prorrogado para o primeiro dia útil seguinte:

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês. (sem grifo no original)

Na espécie, portanto, tendo sido o impetrante cientificado da decisão administrativa em 10/02/2017 (sexta-feira) esse dia deve ser excluído da contagem do prazo recursal, que terá início no primeiro dia útil seguinte, qual seja, 13/02/2017 (segunda-feira). Contando-se continuamente 20 dias a partir dessa data, tem-se que o prazo se encerraria em 04/03/2017 (sábado), tratando-se, porém, de dia sem expediente administrativo, de fato, não há outra conclusão que a não a de que o prazo para a interposição do recurso se encerrou apenas em 06/03/2017 (segunda-feira).

Logo, realmente é tempestivo o recurso interposto pelo impetrante na via administrativa. (Sem grifo no original) (TJSC, Mandado de Segurança nº 0306775-50.2017.8.24.0023, Florianópolis, sent. juíz. Laudemir Fernando Petroncini, j. 06-10-2017). (BRASIL, 2017)

A sentença supra, no entanto se mostra providencial ao discutido neste trabalho, a analogia utilizada na fundamentação da decisão, apresenta ao problema da lacuna ambiental, não apenas traz uma solução integrativa das regras, mas, sobretudo, traz justiça ao caso concreto.

Sua incidência, no entanto, não rechaça as hipóteses já previstas em regulamentação própria. O próprio legislador federal tratou de garantir esse entendimento ao positivar no artigo 69 da Lei n. 9.784/99 que “os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”.

Desta forma também tem entendido a doutrina, como confirma Di Pietro (2000, p. 363):

A Lei n. 9784/99, regulamenta o processo administrativo no âmbito da administração pública direta e indireta Federal, bem como se aplica aos órgãos do Legislativo e do Judiciário quando no exercício da função administrativa. Ademais, referida lei possui um status de norma geral a ser seguida em qualquer procedimento administrativo específico, aplicando-se subsidiariamente a qualquer destes quando regidos por leis próprias e integralmente quando não há leis próprias e específicas.

Objetivamente no que diz respeito à contagem dos prazos processuais o artigo 66 da Lei n. 9784/99 aduz:

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, **excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.**

§ 1º **Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.**

§ 2º **Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.**

§ 3º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês. (sem grifo no original)

Denota-se, claramente o maior aprofundamento com que a norma federal trata a questão dos prazos processuais. Enquanto as leis ambientais advertem apenas que os prazos são de 20 dias, contados da data da ciência, a Lei n. 9.784/99 já se aprofunda, contempla o sistema de contagem em dias contínuos, trata o problema do vencimento do prazo ocorrer em dia em que não haja expediente. Ou seja, traz uma maior segurança jurídica ao instituto, além de facilitar a interpretação, tanto do administrador quanto do administrado, que muitas vezes mal sabe ler.

Afora a grande contribuição que a Lei n. 9784/99 tem apresentado aos processos sancionatórios ambientais, ainda no que se refere à contagem dos prazos, persiste uma dúvida: E quando o dia da intimação se der em um feriado, ou qualquer outro dia em que não haja expediente no órgão administrativo?

A racionalidade do princípio da ampla defesa impede que se inicie a contagem sem que o administrado tenha franqueado acessos aos documentos que lhe interesse, sob pena cerceamento de defesa. A este problema, apresenta uma melhor solução a Lei n. 15.105/15.

4.4.2 Aplicação supletiva e subsidiária da Lei n. 15.105/15.

A Lei n. 15.105/15 nasceu com uma forte premissa de trazer mais equilíbrio às relações processuais. Um marco na breve história do direito positivo brasileiro foi a nova forma de contagem dos prazos processuais em dias úteis. No entanto, afora o viés de justiça que fundamenta a mudança do sistema de contagem dos prazos, a jurisprudência nacional tem se posicionado de acordo com o entendimento de que a afetação da Lei n. 15.105/15 apenas incide aos processos que não tenham regulamentação própria.

Esta questão já rendeu esclarecimentos em variados ramos do direito em que norma especial já previa a incidência de prazos específicos, conforme observa-se no posicionamento firmado Tribunal Superior do Trabalho conforme a Resolução n. 203, de 15 de março de 2016, onde dispõe que:

As normas do Código de Processo Civil de 2015 aplicáveis e inaplicáveis ao Processo do Trabalho, de forma não exaustiva.

[...]

Art. 2º Sem prejuízo de outros, não se aplicam ao Processo do Trabalho, em razão de inexistência de omissão ou por incompatibilidade, os seguintes preceitos do Código de Processo Civil: (sem grifo no original)

[...]

III - art. 219 (contagem de prazos em dias úteis);

A mesma interpretação se estendeu a Lei n. 9.784/99 e aos dispositivos ambientais que, ao terem seus prazos regulamentação própria, não sofreriam a mudança de contagem apresentada pela Lei n. 15.105/15. Esta conclusão fica evidente na sentença supracitada em razão do Mandado de Segurança n. 0306775-50.2017.8.24.0023, onde destaca-se:

[...] Na espécie, portanto, tendo sido o impetrante cientificado da decisão administrativa em 10/02/2017 (sexta-feira) esse dia deve ser excluído da contagem do prazo recursal, que terá início no primeiro dia útil seguinte,

qual seja, 13/02/2017 (segunda-feira). **Contando-se continuamente 20 dias a partir dessa data [...]**. (sem grifo no original) (TJSC, Mandado de Segurança nº 0306775-50.2017.8.24.0023, Florianópolis, sent. juíz. Laudemir Fernando Petroncini, j. 06-10-2017). (BRASIL, 2017)

No entanto, apesar da não incidência do artigo 219 da Lei n. 15.105/15 aos litígios ambientais, uma vez que o sistema de contagem em dias contínuos já se encontra devidamente regulados pelo artigo 66, parágrafo 2º da Lei n. 9.784/99, sua contribuição mostra-se especialmente conveniente a suprimir outras carências normativas ambientais.

A própria da Lei n. 15.105/15, ao traçar os contornos de sua incidência, estabeleceu a aplicabilidade supletiva e subsidiária a outros ramos do direito, como se observa na literalidade de seu artigo 15 quando expõe: “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

Pontualmente no que diz respeito ao problema tratado, ou seja, quando o dia de vencimento do prazo ocorrer em dia não útil, ou em que o expediente tenha se encerrado mais cedo, apresenta o artigo 224, parágrafo 1§ da Lei n. 15.105/15, uma inteligente solução:

Art. 224. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento.

§ 1º Os dias **do começo e do vencimento** do prazo serão protraídos para o **primeiro dia útil seguinte**, se coincidirem com dia em que o **expediente forense for encerrado antes** ou iniciado depois da hora normal ou houver indisponibilidade da comunicação eletrônica. (sem grifo no original)

Notório, mais uma vez o socorro adequado que o próprio sistema normativo apresenta ao problema. O exemplo exposto no capítulo anterior deixa claro o cerceamento de defesa que pode ocorrer se o particular for notificado num final de semana. A normativa ambiental não regulamentou a hipótese, no mesmo sentido a Lei n. 9.784/99 foi silente, restou, entretanto a matéria disciplinada pela Lei n. 15.105/15, que por sua vez tratou de entregar, “precisamente mapeado”, ao intérprete a concepção de ampla defesa adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Sua incidência supletiva e subsidiária, no entanto, não pode ser interpretada como uma prevalência da Lei Processual Civil, sobre a regra administrativa, tampouco, significa que o intérprete, diante de um problema específico, deva optar, ou por aplicar a Lei n. 15.105/15 ou a Lei n. 9784/99.

A racionalidade hermenêutica permite concluir que a regra deve buscar materializar um princípio, e se para trazer ao caso concreto uma decisão mais acertada, o operador precise

e valer de uma integração ponderada das regras ambientais juntamente com os preceitos combinados da Lei n. 9.784/99 da Lei n. 15.105/15, não há porque não o fazer.

Vale lembrar que as regras que compõem um ordenamento não representam mera formalidade normativa. Os regramentos que disciplinam os processos fiscalizatórios ambientais, de maneira geral, apresentam várias lacunas, exigindo do intérprete um necessário esforço integrativo, sob risco de afastar o instituto de sua finalidade principiar.

A previsão dos prazos prescrita no compilado ambiental induz o operador menos preparado a interpreta-los erroneamente. No entanto, o socorro apresentado dentro do próprio sistema nacional satisfaz as necessidades do bom direito neoconstitucional.

CONCLUSÃO

Por fim, a conclusão que aflora após toda a pesquisa desenvolvida, é que a contagem dos prazos processuais administrativos, não pode começar nem se encerrar em dias em que não haja expediente na repartição pública. Aceitar interpretação diversa significa ignorar a incidência dos princípios do devido processo legal e seus colários, ampla defesa e contraditório aos litígios administrativos ambientais, mais do que isso, retroceder à obsoleta concepção de Estado autoritário, ignorando por completo os preceitos neoconstitucionais.

Os prazos processuais apresentados pela regra ambiental não podem ser interpretados de modo a restringir a faculdade do autuado em acessar os documentos de seu interesse, tampouco ter sua preclusão em dias em que não haja expediente no órgão administrativo. De igual maneira, não parece razoável que no século XXI a administração ainda continue tendo suas decisões revistas pelo poder judiciário por conta de cerceamentos de defesas. Não é demais lembrar que o mais impactado por uma interpretação mal formula, neste caso, é o meio ambiente.

O primeiro capítulo trouxe ao leitor uma concepção mais precisa do princípio constitucional do devido processo legal, neste sentido, buscou-se um conhecimento embrionário do princípio, suas premissas basilares, a realidade da sociedade contemporânea a sua primeira positivação e as garantias que buscou resguardar.

Seguindo, ainda no primeiro capítulo, seguiu-se com o mapeamento traçado pela (CRFB), evidenciando ao leitor sua incidência no âmbito administrativo. Por conseguinte, recorreu-se às palavras de renomados doutrinadores para apresentar o conceito e as características neoconstitucionalistas do devido processo, sobretudo em seu sentido substancial e seu reflexo aos contenciosos administrativos.

Por fim, o primeiro capítulo ainda destacou as semelhanças que existem entre os processos administrativos sancionatório e judiciais, aproximação mais acentuada quando comparada com os judiciais penais. Finalizando o capítulo, destacou-se a base regulamentar que instrui a responsabilidade administrativa ambiental, partindo das premissas federais e culminado nos ditames da lei catarinense.

O segundo capítulo, de maneira geral foi dedicado a evidenciar as imperfeições e omissões deixadas pelo legislador ambiental. De maneira sucinta, foram destacadas as principais omissões legislativas, no arcabouço ambiental federal e catarinense. A abordagem inicial trouxe, à título de exemplificação, o enfrentamento que o contencioso administrativo

dispensou à questão probatória, onde concluiu-se que a norma específica não apresenta solução a uma série de questionamentos.

Em seu segundo momento, o referido capítulo, destacou as soluções hermenêuticas apresentadas por renomados doutrinadores, no que se refere à interpretação e integração das normas, esta última, com especial destaque ao socorro aos princípios norteadores do direito destacado na teoria de BOBBIO. Por conseguinte, o segundo capítulo foi encerrado com a exposição dos elementares princípios, sustentáculos dos processos litigiosos, suas positavações no compilado administrativo/ambiental e seus reflexos na condução da instrução processual, sobretudo no tocante aos prazos processuais.

Por fim, o terceiro capítulo tratou especificamente dos prazos processuais, nas palavras de renomados doutrinadores foram apresentadas suas classificações e conceitos. Em seguida foram exauridas as principais ocorrências dos prazos processuais dispostas nas leis ambientais, enfatizando, tanto nas expressões federais quanto catarinenses, uma vasta gama de lacunas e seus potenciais poderes de desequilibrar uma relação jurídica.

Mais especificamente, mostrou-se que o legislador ambiental “disse menos do que gostaria”, sua abordagem superficial dos prazos processuais ocasionou uma série de interpretações divergentes pelos agentes públicos, e conseqüentemente algumas ocorrências de cerceamento do direito dos particulares.

Evidenciou-se que o início e fim dos prazos preclusivos em dias em que não haja expediente no órgão público, prejudica o acesso do autuado às peças que interessam sua produção probatória, bem como pode limitar a protocolização de sua defesa.

Neste sentido, diante das lacunas apresentadas pelo arcabouço ambiental, uma solução plausível, de acordo com a jurisprudência, seria a integração da regra específica com os preceitos da Lei n. 9.784/99, desta forma os prazos devem ser contados em dias contínuos e o dia inicial a sua contagem preclusiva deve ser prorrogado para o primeiro dia útil, subsequente à data da cientificação.

Já para casos em que a data final do prazo se der em dia não útil, devido ao silêncio da Lei 9.784/99, deve-se aplicar as regras da Lei n. 15.105/15, onde prescreve que em tal situação o prazo deve ser estendido até o primeiro dia útil subsequente.

Por fim, conclui-se que a principal ferramenta hermenêutica que deve socorrer o intérprete de qualquer ordenamento é a racionalidade. Sua concepção ultrapassa os limites da atuação judiciária e deve ser encara pela autoridade administrativa como pressuposto da condição que lhe foi investida.

A atividade pública já não guarda mais espaço para operadores robotizados, decoradores de regramentos. É necessário uma abordagem inteligente dos institutos trabalhados, compreender aquele procedimento específico e materializar a efetivação dos princípios constitucionais.

Finalmente, não é necessária muita atividade cerebral para compreender que os prazos oportunizados à defesa esboçam um viés de participação do interessado. Interpretar os prazos processuais de maneira a restringir os direitos dos administrados significa afastar o instituto de seu princípio originário, a ampla defesa.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo Administrativo Disciplinar. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Volume 2. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico; apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior, trad. Maria Celeste C. J. Santos. 6 ed. Brasília: UNB, 1995.

_____, Norberto. Teoria Geral do Direito; Tradução Denise Agostinetti. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em 18 jun. 2018.

_____. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19784.htm>. Acesso em 18 jun. 2018>.

_____. Decreto Federal n. 6.514/08, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em 18 jun. 2018.

_____. Resolução n. 203, de 15 de março de 2016. Edita a Instrução Normativa n° 39, que dispõe sobre as normas do Código de Processo Civil de 2015 aplicáveis e inaplicáveis ao Processo do Trabalho, de forma não exaustiva. Disponível em: <
<http://www.tst.jus.br/documents/10157/429ac88e-9b78-41e5-ae28-2a5f8a27f1fe>>.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Emanado no julgamento de mandado de segurança pertinente aos autos n. 0306775-50.2017.8.24.0023, 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis, sent. juiz. Laudemir Fernando Petroncini, j. 06-10-2017). (BRASIL, 2017)

BUENO, Cassio Scarpinella. Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo; Reimpressão ver. atual. Prof. Dr. Diogo Freitas do Amaral. 10 ed. Coimbra: Almedina, 1980.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal: comentário a Lei n. 9.784, de 29.07.2009. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumes, 2009.

_____, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28 ed. São Paulo: Atlas S.A., 2015.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CRETELLA NETO, José. Fundamentos principiológicos do processo civil. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público: Novo Regime Jurídico-Administrativo e seus Princípios Constitucionais Estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil: Execução Forçada. Volume 4. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. Direito administrativo e meio ambiente 5 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito adm. 12 ed. São Paulo: revista dos tribunais, 2016.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico do processo administrativo. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo (RDA), V. 235, jan-mar. 2004, p. 348. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45140>>. Acesso em 20 jun. 2018.

_____, Ricardo Marcondes. O conceito científico do processo administrativo. Rio de Janeiro: Revista de direito administrativo (RDA), 2014.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 8 ed. São Paulo: Editora dos tribunais, 2013.

NERY JÚNIOR, Nelson. Princípios do processo civil na Constituição Federal. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. Processo Administrativo Ambiental: teoria modalidades e aspectos controvertidos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2017.

NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 3 ed. Madrid: Tecnos, 2002.

OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. O processo administrativo no estado de direito brasileiro. Conteúdo Jurídico. Brasília, DF, 26 março 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36202&seo=1>>. Acesso em 23 jun. 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 5 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PADILHA, Norma Sueli. Colisão de direitos metaindividuais e a decisão judicial. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2006.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Participação Popular na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo - RDA, vol. 191, Rio de Janeiro, RJ, 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em 21 jun. 2018.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais no processo administrativo no direito brasileiro. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 1997.

RIVERO, Jean. Direito administrativo; trad de Dr. Rogério Ehardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

SANTA CATARINA. Lei n. 14.675 de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.institutohorus.org.br/download/marcos_legais/Lei%2014.675%20Codigo_ambiental_SC.pdf>. Acesso em 18 jun. 2018.

_____. Fundação do Meio Ambiente – FATMA; Batalhão de Polícia Militar Ambiental - BPMA. Portaria n. 170, de 04 de outubro de 2013. Dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações ambientais por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente no âmbito da Fundação do Meio Ambiente - FATMA e do Batalhão de Polícia Militar Ambiental - BPMA. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=260842>>. Acesso em 18 jun. 2018.

SILVEIRA, Paulo Fernando. Devido Processo Legal. 2.ed., ver. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

STRECK, Lênio Luiz. Conselho Editorial do Observatório da Jurisdição Constitucional (OJC), do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). 23 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-abr-23/observatorio-constitucional-jurisdicao-fundamentacao-dever-coerencia-integridade-cpc>>. Acesso em 02 jun. 2018.

TRENNEPOH, Curt. Infrações contra o meio ambiente: multas, sanções e processo administrativo. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flavio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. Curso avançado de processo civil. Volume 1. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.